

# O Brasil com baixa imunidade

Balanço do Orçamento  
Geral da União 2019



# Expediente

## EQUIPE INESC

### Conselho Diretor

Enid Rocha Andrade da Silva  
Júlia Alves Marinho Rodrigues  
Luiz Gonzaga de Araújo  
Márcia Anita Sprandel  
Pedro de Carvalho Pontual

### Conselho Fiscal

Ervino Schmidt  
Iliana Alves Canoff  
Romi Márcia Bencke  
Suplente: Lucas de Alencar oliveira

### Colegiado de Gestão

Iara Pietricovsky de Oliveira  
José Antônio Moroni

### Coordenadora da Assessoria Política

Nathalie Beghin

### Gerente Financeiro, Administrativo e de Pessoal

Maria Lúcia Jaime

### Assistente da Direção

Adriana Silva Alves  
Ana Paula Felipe  
Andreia Crispim Rodrigues  
Marcela Coelho M. Esteves

### Equipe de Comunicação

Silvia Alvarez  
Ana Carolina Soares  
Thaís Vivas

### Assessoria Política

Alessandra Cardoso  
Carmela Zigoni  
Cleomar Manhas  
Leila Saraiva Pantoja  
Livi Gerbase  
Luiza Pinheiro  
Márcia Acioli  
Tatiana Oliveira

### Assessoria Técnica

Dyarley Viana de Oliveira

### Educador/a Social

Thallita de Oliveira  
Marcus Silva

### Contadora

Rosa Diná Gomes Ferreira

### Assistente de Contabilidade

Ricardo Santana da Silva

### Técnico de Informática

Cristóvão Frinhani

### Auxiliares Administrativos

Adalberto Vieira dos Santos  
Eugênia Christina Alves Ferreira  
Isabela Mara dos Santos da Silva  
Josemar Vieira dos Santos

### Auxiliar de Serviços Gerais

Roni Ferreira Chagas

### Estagiários/as

Walisson Braga da Costa  
Gabrielle Christina Alves Inocência

### Apoio Institucional

BIC – Bank Information Center  
CLUA – Climate and Land Use Alliance  
Charles Stewart Mott Foundation  
Christian Aid  
Fastenopfer  
Fundação Ford  
Fundação Heinrich Böll  
Fundar  
IBP – International Budget Partnership  
ICS – Instituto Clima e Sociedade  
KNH – Kindernothilf  
Misereor  
OSF – Open Society Foundations  
Oxfam Brasil  
Pepsico do Brasil  
PPM – Pão para o Mundo  
Prêmio Itaú-Unicef

### INESC – Instituto de Estudos Socioeconômicos

Endereço: SCS Quadra 01 - Bloco L, nº 17,  
13º Andar Cobertura - Edifício Márcia  
CEP 70. 3037-900 - Brasília/DF  
Telefone: + 55 61 3212-0200  
E-mail: inesc@inesc.org.br  
Página Eletrônica: www.inesc.org.br

**Foto da Capa:** Denniz Futalan  
www.pexels.com

**Diagramação:** Gabriela Alves



**O BRASIL COM BAIXA IMUNIDADE**  
**BALANÇO DO ORÇAMENTO GERAL DA UNIÃO 2019**

**BRASÍLIA, ABRIL DE 2020**



WEBERT DA CRUZ

# INDÍGENAS



## Panorama Geral

O ano de 2019 foi dramático para os povos indígenas no Brasil. As promessas de campanha do então candidato Jair Bolsonaro se confirmaram como prática política, e o governo passou o ano articulando com grupos econômicos a estratégia de tentar abrir terras indígenas à mineração, à construção de hidrelétricas, à exploração de petróleo & gás e ao garimpo. Isto, no lugar de fortalecer a autonomia produtiva das comunidades indígenas, em consonância com suas tradições culturais, e em desrespeito à Constituição, que assegura a obrigação do Estado de reconhecer e garantir o direito destes povos às suas terras, culturas e modos de vida.

Em paralelo ao discurso, quase cotidiano, de desrespeito e de ameaça aos direitos indígenas, foram tomadas sucessivas medidas executivas para acelerar o desmonte da Fundação Nacional do Índio (Funai), a qual já passa por um processo de mais de uma década de redução do seu orçamento<sup>102</sup>.

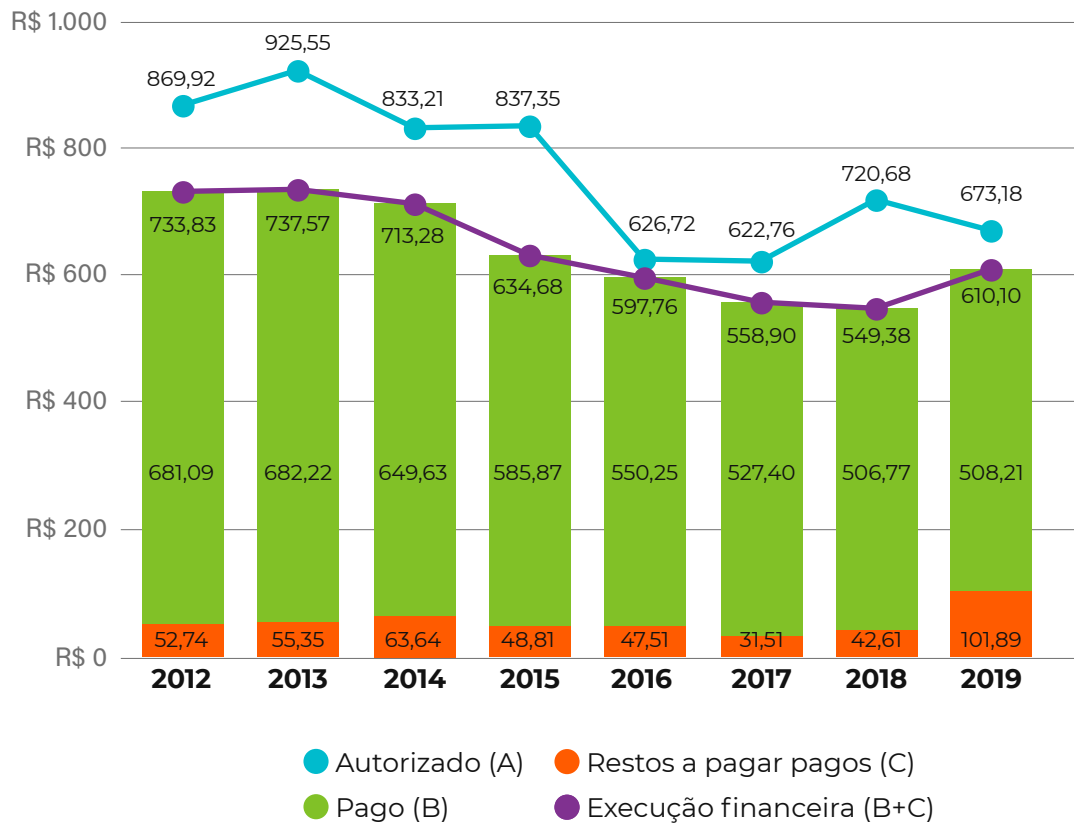
Como mostra o gráfico 30, o órgão passou de um orçamento autorizado de R\$ 870 milhões em 2013 para um orçamento de R\$ 673 milhões em 2019, o que representa uma queda de 23% em termos reais. Considerando que a Funai já é extremamente enxuta e com reduzida capacidade de atuação nos territórios, a perda de orçamento autorizado e a queda dos valores pagos tiveram pesados efeitos na vida dos povos indígenas.

<sup>102</sup> Alessandra Cardoso. *Orçamento 2018: Funai respira, mas não se recupera*. 2018. Disponível em: <https://www.inesc.org.br/orcamento-2018-funai-respira-mas-nao-se-recupera/>

GRÁFICO 30

**Execução do orçamento da Funai**

2012 a 2019

*(valores em milhões de reais constantes de janeiro de 2020)*

Fonte: Siga Brasil

Elaboração: Inesc

É fundamental lembrar que uma das primeiras medidas do atual governo foi uma reforma administrativa, por meio de Medida Provisória (MP), que tinha como uma das estratégias centrais encerrar e reverter a política de demarcação de Terras Indígenas, colocando-a sob o comando do

Ministério da Agricultura e a serviço dos ruralistas. Adicionalmente, tentou-se transferir a Funai do Ministério da Justiça para o Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos – pasta que seria mais adequada, na visão do governo, à orientação catequista e assimilacionista que tenta imprimir à política indigenista.

Esta foi, no entanto, uma das maiores derrotas do governo no Congresso Nacional em 2019. Uma forte mobilização do movimento indígena, das organizações indigenistas, da Associação dos Servidores da Funai (INA)<sup>103</sup> e das Frentes Parlamentares pela Defesa dos Direitos Indígenas e Ambientalista conseguiu impedir a mudança. A Funai retornou, inteira ao Ministério da Justiça. Logo depois de rejeitada a mudança, o governo editou uma nova Medida Provisória com o mesmo conteúdo. Desta vez, a ação foi julgada inconstitucional, por unanimidade, pelo Supremo Tribunal Federal (STF).

A derrota do governo, contudo, não impediu que houvesse ingerência dos ruralistas no destino do órgão. O ano de 2019 foi marcado pela intensa troca de nomes nas suas diretorias e coordenações regionais, juntamente com contratações de profissionais, para elaboração de laudos antropológicos, ideologicamente afinados à visão manifesta do governo de “não demarcar nenhum centímetro a mais de terra”.

A atuação no caso dos indígenas Kaingang é elucidativa do uso político do órgão para obstruir processos de demarcação e até mesmo questionar processos finalizados. Em setembro de 2019, o presidente da Funai, Marcelo Augusto Xavier da Silva, solicitou à Advocacia Geral da União (AGU) que o governo federal desistisse da ação, a qual foi movida pelo próprio órgão em defesa da Terra Indígena Palmas<sup>104</sup>, do povo Kaingang, em Santa Catarina, Paraná.

Não só foram notórias as nomeações políticas afinadas à estratégia de desmonte dos direitos indígenas, como também as ações executivas para obstruir os trabalhos dos seus técnicos. Exemplo disto foram os despachos internos para que servidores só fizessem visitas e atendimentos às terras indígenas que já tivessem sido homologadas e regularizadas<sup>105</sup>.

---

<sup>103</sup> Link para campanha: <https://indigenistasassociados.org.br/publicacoes/funai-inteira/>

<sup>104</sup> Instituto Socioambiental. O que mudou (ou sobrou) na Funai após 100 dias de gestão ruralista?. 2019. Disponível em: <https://www.socioambiental.org/pt-br/noticias-socioambientais/o-que-mudou-ou-sobrou-na-funai-apos-100-dias-de-gestao-ruralista>.

<sup>105</sup> Matheus Leitão. Restrição de deslocamento para terras indígenas preocupa servidores da Funai. 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/blog/matheus-leitao/post/2019/12/02/restricao-a-deslocamento-a-terras-indigenas-preocupa-servidores-da-funai.ghtml>

A este quadro de desmonte deve ser adicionada a análise do orçamento público, pois ele expressa escolhas de política econômica e também de política indigenista. O orçamento deve estar subordinado a uma política indigenista que respeite a autonomia e não viole direitos. Por este motivo, a disputa por recursos públicos para a política indigenista é sempre parte da disputa mais ampla por uma política indigenista que respeite e garanta os direitos destes povos às suas terras, culturas e modos de vida.

## O orçamento da Funai em grandes números

Há que se registrar que a Funai representa apenas 0,02% do orçamento da União, o que representa pouco mais de R\$ 600 milhões por ano, um valor irrisório que não só representa a baixa prioridade que o Estado brasileiro confere aos direitos destes povos, como contrasta fortemente com a importância política que o atual governo atribui à Funai. Diferentemente de outros órgãos onde o interesse político é controlar recursos públicos, no caso da Funai, fica patente que o interesse é interferir no órgão para que ele deixe de operar em favor dos direitos indígenas.

Em 2019, os **gastos com pessoal** da Funai representaram 70% do total das despesas do órgão. Este mesmo patamar tem sido observado ao longo dos anos, contudo, em termos reais, o gasto com pessoal encolheu quase 17% entre 2012 e 2019. Em outras palavras, para além do alinhamento ideológico do órgão, a fim de desconstruir a política indigenista anterior, houve uma redução na estrutura e gastos com pessoal que tornou ainda mais frágil a capacidade de cumprir sua missão. Vale lembrar que, entre as medidas tomadas pelo governo no começo de 2019, esteve o corte de estrutura e pessoal que atingiu todos os ministérios e órgãos, mas que foi ainda mais impactante em órgãos centrais à defesa de direitos.

Os gastos com **despesas correntes**<sup>106</sup> caíram mais. Em 2019, a redução foi de 27% em relação a 2012, corroborando a leitura de que junto à decisão política de sufocar a capacidade financeira do órgão, opera o congelamento dos gastos primários estabelecido pela EC 95/2016, de teto de

<sup>106</sup> *Despesas correntes: Despesas de custeio de manutenção das atividades dos órgãos da administração pública, como por exemplo: despesas com pessoal, aquisição de bens de consumo, serviços de terceiros, manutenção de equipamentos, despesas com água, energia, telefone etc.*



gastos. Mas é na análise das despesas correntes endereçadas ao **programa finalístico** denominado “Proteção e Promoção dos Direitos dos Povos Indígenas (2065)” que o quadro de destruição da Funai adquire proporções ainda mais graves.

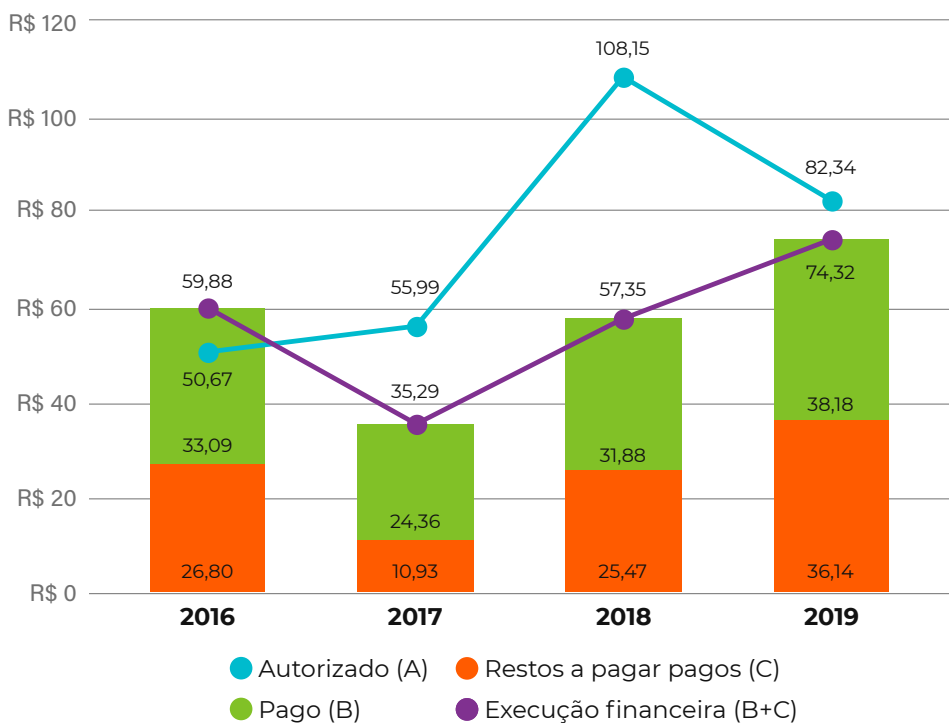
Este programa apresenta uma execução que pode, em uma primeira observação, indicar que houve até uma melhora nos dois últimos anos, com dotações mais elevadas e com execução também maior, como se observa no gráfico 31.

### GRÁFICO 31

## Execução do orçamento do programa 2065 “Proteção e Promoção dos Direitos dos Povos Indígenas”

2016 a 2019

(valores em milhões de reais constantes de janeiro de 2020)



Em 2016 foram autorizados R\$ 50 milhões e, em 2019, R\$ 82 milhões. O desempenho aparentemente melhor dos valores autorizados em 2019, e também do executado, representa, no entanto, a continuidade da penúria orçamentária do órgão e um quadro progressivamente mais dramático.

## A penúria das coordenações regionais

A Funai possui 39 coordenações regionais espalhadas pelo Brasil, elas são as pernas e os braços da instituição nos territórios. Em 2019, foi efetivamente gasto pelas coordenações regionais o valor de R\$ 51 milhões, conforme pode ser observado na tabela 12. Estes gastos referem-se a uma parte dos recursos do Programa “Proteção e Promoção dos Direitos dos Povos Indígenas” que, como visto no gráfico 31, foram de R\$ 74 milhões em 2019<sup>107</sup>.

<sup>107</sup> Como trata-se de execução descentralizada, os valores são autorizados pela sede e somente na execução financeira é possível verificar a execução financeira atribuídas às Coordenações como Unidades Gestoras Responsáveis.

TABELA 12

## Valores gastos pelas coordenações regionais da Funai em 2019

Coordenações Regionais	Efetivamente gasto (R\$)
Coordenação Regional do Jurua/AC	R\$96.839,00
Coordenação Regional de Ji-parana/RO	R\$1.427.064,00
Coordenação Regional de Cacoal/RO	R\$758.526,00
Coordenação Reg. de Guajara Mirim/RO	R\$286.377,00
Coordenação Regional Alto Purus /AM	R\$626.897,00
Coordenação Regional Medio Purus/AM	R\$1.401.361,00
Coordenação Regional de Manaus/AM	R\$1.367.550,00
Coordenação Reg. do Vale Do Javari/AM	R\$1.038.289,00
Coordenação Regional do Rio Negro/AM	R\$1.387.640,00
Coordenação Reg. do Alto Solimoes/AM	R\$1.128.662,00
Coordenação Regional do Madeira/M	R\$836.856,00
Coordenação Regional Roraima/RR	R\$667.518,00
Coordenação Reg.amapa e Norte do Pará/AP	R\$1.270.772,00
Coord. Reg. Centro-leste do Para/PA	R\$1.257.160,00
Coordenação Regional Baixo Tocantins/PA	R\$200.177,00
Coordenação Regional Tapajós/PA	R\$136.104,00
Coordenação Reg. Kayapo Sul do Pará/PA	R\$3.280.014,00
Coordenação Reg.baixo São Francisco/BA	R\$874.589,00
Coordenação Regional Sul da Bahia/BA	R\$13.240.933,00
Coord.reg.de Minas Gerais e Espirito Santo/MG	R\$349.766,00
Coordenação Regional de Campo Grande/MS	R\$562.272,00
Coordenação Regional Dourados/MS	R\$411.758,00
Coordenação Regional de Ponta Pora/MS	R\$1.250.174,00
Coordenação Regional de Guarapuava/PR	R\$11.518,00

Coordenação Regional Passo Fundo/RS	R\$2.202.313,00
Coordenação Regional de Cuiaba/MT	R\$5.007.502,00
Coordenação Regional Xavante/MT	R\$558.574,00
Coordenação Regional Xingu/MT	R\$433.254,00
Coordenação Reg. Norte do Mato Grosso/MT	R\$1.133.533,00
Coord. Reg. Ribeirão Cascalheira/MT	R\$407.504,00
Coord. Reg. Noroeste do Mato Grosso/MT	R\$908.446,00
Coordenação Regional Araguaia Tocantins/TO	R\$1.429.324,00
Coordenação Regional Nordeste 2/CE	R\$327.045,00
Coordenação Reg. Litoral Sudeste/SP	R\$1.277.309,00
Coordenação Regional do Litoral Sul/SC	R\$252.676,00
Coordenação Regional Interior Sul/SC	R\$1.868.908,00
Coordenação Regional Maranhao/MA	R\$1.069.997,00
Coordenação Regional Nordeste 1/AL	R\$438.377,00
Coordenação Regional De João Pessoa/PB	R\$36.577,00
<b>Total de Gastos - Programa 2065</b>	<b>R\$51.220.156,00</b>

Fonte: Siga Brasil  
Elaboração: Inesc

Um entre muitos exemplos deste quadro é a execução do orçamento pela coordenação do Juruá, no Acre, a única no estado. Segundo a Funai, ela atende 29 Terras Indígenas, 12 povos indígenas e aproximadamente 134 aldeias. Em 2019, foram gastos pela coordenação apenas R\$ 96 mil. Além de recursos muito escassos, as coordenações regionais sofrem cotidianamente com os contingenciamentos<sup>108</sup> do orçamento ao longo do ano, o que contribui para que os poucos recursos disponíveis não sejam todos executados.

108 Carmela Zigoni, Cleo Manhas, Leila Saraiva e Livi Gerbase. Contingenciamento: quais setores sofreram cortes de orçamento? 2019. Disponível em: <https://www.inesc.org.br/contingenciamento-quais-setores-sofreram-cortes-de-orcamento/>.

Evidencia-se, novamente, que os valores disponíveis para gasto pelas coordenações são tão reduzidos, que uma única execução, um único pagamento, representou 26% dos pagamentos totais das coordenações. É o caso dos R\$ 13 milhões que foram pagos pela coordenação regional do sul da Bahia.

Vale registrar que este gasto foi realizado pela Funai no final de 2019, como parte do pagamento de indenizações definidas judicialmente e incidentes sobre a Reserva Indígena Caramuru-Paraguassu, nos municípios de Pau Brasil e Itaju do Colônia, na Bahia. No julgamento do STF à Ação movida pela Funai, os títulos emitidos pelo governo do estado foram considerados nulos, porém de boa fé em relação aos proprietários, o que gerou a obrigação da indenização<sup>109</sup>.

Trata-se, assim, de um gasto que é parte do processo legal de regularização fundiária de Terras Indígenas. Estes gastos são, recorrentemente, os mais elevados da principal ação orçamentária executada pela Funai: “Demarcação, Regularização e Fiscalização de Terras Indígenas (20UF)”. Em 2019, foram autorizados para esta ação R\$ 37,8 milhões, o que representou 46% do total dos recursos do programa finalístico da Funai (2065). A tabela 13 traz os valores para cada uma das ações finalísticas da Funai.

<sup>109</sup> - Conforme julgamento da Ação Civil Originária - ACO 312/STF, realizado em 2012.



TABELA 13

## Execução orçamentária das ações finalísticas da Funai em 2019

(valores em milhões de reais constantes de janeiro de 2020)

Código	Ação orçamentária	Autorizado (A)	Pago (B)	Restos a pagar pagos (C)	Execução financeira (B+C)
15Q1	Aquisição de imóvel rural para estabelecimento de reserva indígena	R\$-	R\$-	R\$14,69	R\$14,69
20UF	Regularização, demarcação e fiscalização de terras indígenas	R\$37,81	R\$23,29	R\$7,10	R\$30,39
215O	Gestão ambiental e etnodesenvolvimento	R\$18,87	R\$6,65	R\$7,03	R\$13,67
215Q	Promoção dos direitos dos povos indígenas de recente contato	R\$1,80	R\$1,05	R\$0,38	R\$1,43
2384	Direitos sociais e culturais e a cidadania	R\$20,28	R\$6,82	R\$5,67	R\$12,49
8635	Preservação cultural dos povos indígenas	R\$3,58	R\$0,37	R\$1,28	R\$1,65

Fonte: Siga Brasil  
Elaboração: Inesc

No caso da ação 20UF, dos R\$ 37,8 milhões autorizados, foram efetivamente gastos R\$ 30,39 milhões. Com isto, tem-se que os R\$ 13 milhões pagos em função de uma única ação judicial sobre a TI na Bahia representaram quase 43% do total gasto com a ação de Demarcação, Regularização e Fiscalização de Terras Indígenas (TIs) no ano de 2019.

Assim, o que se observa, é que parte importante desta execução está relacionada a processos de regularização fundiária que estavam em curso, e que não puderam ser alvo da orientação política do atual governo de paralisação das demarcações. Ademais, esta execução orçamentária evidencia como os valores destinados à referida ação são irrisórios frente aos seus objetivos. Por fim, reforça a importância de se olhar para a execução do orçamento como uma peça a mais na condução de uma política tão complexa quanto essencial, que é a de reconhecimento do direito originário às terras tradicionalmente ocupadas pelos povos indígenas.

É também objetivo da ação orçamentária 20UF garantir recursos para a fiscalização das Terras Indígenas, tanto para efeito de proteção ambiental e combate ao desmatamento – que ocorre centralmente em função da ação ilegal de agentes econômicos, principalmente de madeireiros – quanto de proteção às comunidades alvo de constantes ameaças e violências. Para enfrentar estes dois problemas foram gastos em 2019 apenas R\$ 6 milhões. A fragilidade e, em muitos casos, a ausência de ações de fiscalização das Terras Indígenas guardam relação direta com o assassinato de sete lideranças indígenas, o maior índice em 11 anos. O Estado brasileiro está, por atos discursivos, de omissão e de deliberada ação, não só discriminando povos indígenas, como oferecendo provas cada vez mais contundentes da sua responsabilidade por crimes contra direitos humanos.

Chama atenção, ainda, como gasto individual isolado, a execução da ação de “Aquisição de imóvel rural para estabelecimento de Reserva Indígena (15Q1)”. O gasto de R\$ 14,6 milhões foi feito como “restos a pagar” e a aquisição refere-se à terra destinada ao estabelecimento da Reserva Indígena no município de Tuntum, no Maranhão<sup>110</sup>. Cabe registrar que se trata de uma luta antiga do Povo Krenyê e que o processo de aquisição já estava em curso, tendo sido o recurso autorizado e empenhado em 2018 e somente pago em 2019.

---

<sup>110</sup> Funai. Entrega da escritura da reserva indígena krenyê, no Maranhão. 2019. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=UG8hKEf6X6Y>

## Indígenas Isolados: também sob ataque orçamentário

As cenas de grupos indígenas isolados<sup>111</sup> divulgadas pela Funai nos últimos anos, que circulam pela imprensa nacional e internacional, nos provocam, ou deveriam nos provocar, profunda indignação pela deliberada ação do governo de ampliar a pressão sobre as terras onde vivem estes grupos que são, não por acaso, as áreas mais preservadas do planeta.

Tal pressão torna-se ainda mais perigosa frente ao quadro de desmonte da capacidade orçamentária de atuação das Frentes de Proteção Etnoambiental (FPE), unidades descentralizadas da Funai especializadas na proteção dos povos indígenas isolados e de recente contato. São 11 FPEs responsáveis pela presença da Funai em uma área de mais de 60 milhões de hectares na Amazônia brasileira, o que representa 75% da área de terras indígena na região.

Em Carta<sup>112</sup> divulgada em 2019, os servidores lotados nas Frentes de Proteção Etnoambientais, evidenciaram o tamanho do problema:

O Brasil é o país que concentra o maior número conhecido de povos indígenas isolados do mundo, com 114 registros reconhecidos pelo Estado em toda a Amazônia Legal, dos quais 28 registros são confirmados. Indígenas Isolados são povos ou fragmento de povos que optaram por diferentes estratégias de “isolamento voluntário”, em geral fundamentadas pelas experiências traumáticas de contato no passado, comumente marcadas por processos de violência física e cultural que não raramente incorrem em genocídio e/ou etnocídio<sup>113</sup>.

111 “Povos indígenas isolados”: grupos indígenas com ausência total ou parcial de contato direto e/ou indireto com a sociedade nacional envolvente, seja esta constituída regionalmente por outros povos indígenas ou segmentos populacionais não-indígenas.

112 Carta aberta dos servidores lotados nas frentes de proteção Etnoambientais/Funai à sociedade brasileira e às autoridades competentes. Sem data. Disponível em: [https://www.socioambiental.org/sites/blog.socioambiental.org/files/blog/pdfs/carta\\_fpes.pdf#overlay-context=pt-br/user](https://www.socioambiental.org/sites/blog.socioambiental.org/files/blog/pdfs/carta_fpes.pdf#overlay-context=pt-br/user).

113 Indígenas “de recente contato”: grupos que mantêm relações de contato permanente e/ou intermitente com segmentos da sociedade nacional e que, independentemente do tempo de contato, apresentam profundas singularidades em sua relação com a sociedade nacional, mantendo fortalecidas suas formas de organização social e suas dinâmicas sociais e políticas próprias, definidoras de sua relação com o Estado e a sociedade nacional, com alto grau de autonomia em relação a esta.

Ainda, segundo a Carta:

Os frequentes cortes e contingenciamentos orçamentários impostos à Coordenação-Geral de Índios Isolados e de Recente Contato impactam profundamente as ações promovidas pelas FPEs na qual enfrentamos uma escassez crônica de recursos humanos, agravada por sucessivas ameaças e ataques violentos à integridade física dos servidores e às Bases de Proteção, perpetrados por criminosos que insistem em invadir as Terras Indígenas protegidas.

Em 2019, na ação orçamentária destinada a garantir recursos para a “Promoção dos Direitos dos Povos Indígenas de Recente Contato”<sup>114</sup> (215Q), foram autorizados R\$ 1,8 milhões e gastos R\$ 1,4 milhões, o que é notoriamente insuficiente, ainda mais sob um cenário de crescente pressão e ameaça às terras onde vivem tais grupos.

## Participação Social

O desmonte da participação social também atingiu a política indigenista em 2019. O Conselho Nacional de Política Indigenista (CNPI), órgão consultivo das políticas públicas para os povos indígenas, não se reunia desde 2016, mas em 2019 a situação piorou. O decreto N° 9.759/19 extinguiu os órgãos colegiados da esfera pública. Liminar concedida pelo STF em junho suspendeu o efeito da medida para instâncias criadas por lei, como é o caso CNPI, porém o Conselho permanece sem atividade.

O Conselho, ligado a Funai, deveria ter sua atuação orçamentariamente garantida por meio da ação “Direitos Sociais e Culturais e a Cidadania (2384)”, que tem entre seus objetivos garantir o funcionamento das instâncias de monitoramento, acompanhamento e participação nas políticas voltadas aos povos indígenas. Para 2019 foram autorizadas despesas de R\$ 20,2 milhões, das quais

---

<sup>114</sup> *Índigenas “de recente contato”*: grupos que mantêm relações de contato permanente e/ou intermitente com segmentos da sociedade nacional e que, independentemente do tempo de contato, apresentam profundas singularidades em sua relação com a sociedade nacional, mantendo fortalecidas suas formas de organização social e suas dinâmicas sociais e políticas próprias, definidoras de sua relação com o Estado e a sociedade nacional, com alto grau de autonomia em relação a esta.

62% foram efetivamente gastas. No caso do CNPI, havia nesta ação um Plano Orçamentário com um valor de R\$ 495 mil reais para serem gastos com atividades do Conselho. Nenhum centavo foi dispendido. Nesta mesma ação também havia R\$ 2 milhões em emendas individuais, as quais também não foram executadas.

## EMENDAS: ENTRE A BOA INTENÇÃO E A DIFICULDADE DE EXECUÇÃO

Deputadas (os) aliadas (os) dos direitos indígenas têm buscado, ano após ano, reforçar o escasso recurso da Funai por meio de emendas parlamentares. Contudo, a prática tem sido o represamento destas emendas, muitas vezes alvo preferencial de contingenciamentos. Em 2019, do total de R\$ 3,61 milhões em emendas aprovados no ano, foram gastos apenas R\$ 15 mil. Foram também feitos pagamentos de emendas de anos anteriores no valor de R\$ 2,1 milhões.

**TABELA 14**

### Emendas apresentadas e pagas em 2019

(valores em reais constantes de janeiro de 2020)

Ano	Autorizado (A)	Pago (B)
2016	R\$ 4.194.875	R\$ 709.142
2017	R\$ 2.869.315	R\$ 435.350
2018	R\$ 4.147.882	R\$ 46.869
2019	R\$ 3.619.873	R\$ 15.896
2020	R\$ 3.770.227	R\$ 0

Fonte: Siga Brasil  
Elaboração: Inesc



## Gestão Ambiental e Etnodesenvolvimento

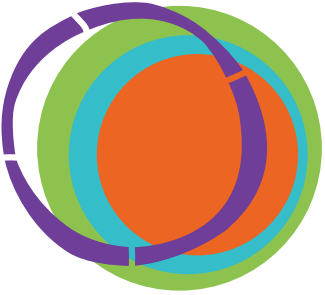
A principal ação orçamentária que destina recursos para a implementação da Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas (PNGATI), é denominada “Gestão ambiental e etnodesenvolvimento (2150)”. No orçamento de 2019, a ação possuía um valor autorizado de R\$ 18,8 milhões, tendo sido efetivamente gastos R\$ 13,67 milhões. Terras indígenas fortemente pressionadas por garimpeiros, madeireiros e por grupos econômicos interessados em explorar recursos minerais e hídricos em grande escala, conviveram em 2019 com recursos escassos não só para fiscalização, como já visto, mas também para o desenvolvimento de atividades econômicas baseadas na preservação ambiental e no respeito à cultura dos povos indígenas. No lugar de fortalecer a autonomia produtiva das comunidades indígenas, uma das primeiras medidas legislativas enviada pelo governo ao Congresso Nacional em 2020 foi a regulamentação de todas estas atividades econômicas a serem exercidas por terceiros em Terras Indígenas<sup>115</sup>.

Torna-se evidente que a fragilização e extinção de projetos econômicos onde as comunidades indígenas são protagonistas alternativos, como os promovidos pela Política Nacional de Gestão Ambiental e Territorial em terras indígenas (PNGATI) são imprescindíveis a esse projeto de abertura das Terras Indígenas a grupos econômicos.

---

<sup>115</sup> Inesc. Ao completar 400 dias de governo, Bolsonaro anuncia seu ataque mais duro aos povos indígenas. 2019. Disponível em: <https://www.inesc.org.br/em-400-dias-de-governo-bolsonaro-ataca-sistematicamente-povos-indigenas/>.

## De olho em 2020



No orçamento de 2020, a Funai perde sob distintas óticas: o orçamento autorizado é menor: R\$ 625 milhões, contra R\$ 673 milhões em 2019. Parte do valor autorizado está, ainda, condicionado à aprovação de medida legislativa, porque o orçamento fiscal está sufocado pelo teto de gastos e pela regra de ouro: são R\$ 129,6 milhões que dependem desta medida legislativa, ou seja, o que se tem de fato aprovado até agora para a Funai é apenas R\$ 495,6 milhões.

As ações finalísticas da Funai também encolheram: em 2020 o orçamento previsto é de apenas R\$ 72,1 milhões, o que significou uma perda de R\$ 10 milhões.

Além dos recursos menores para ações finalísticas, elas foram alteradas e restringidas: foi mantida a ação 20UF (ver tabela de ações) e todas as demais foram transformadas em uma única ação denominada “Proteção e Promoção dos Direitos dos Povos Indígenas (21BO)”, o que fragiliza ainda a política indigenista e o monitoramento do orçamento.

## Regressão de direitos e o “fim” do PPA

O orçamento de 2019 foi executado como parte do PPA 2016-2019, o qual possui uma série de objetivos e metas que dialogavam com desafios e compromissos da política indigenista conduzida pelo governo anterior, com participação e pressão dos povos indígenas. Era também compromisso do governo o monitoramento ativo e participativo do PPA pela sociedade civil. Nesse sentido, chegou a ser construída uma ferramenta com tal propósito<sup>116</sup>, que foi fragilizada entre 2017 e 2018 até ser abandonada em 2019. O PPA, que sempre foi frágil como expressão do compromisso com a realização progressiva de direitos, com a transparência e a prestação de contas, passou a ser francamente ignorado, sendo essa mais uma manifestação da disrupção política que se assistiu no Brasil.

<sup>116</sup> PPA Cidadão. Agenda Povos Indígenas. Sem data. Disponível em: <https://ppacidadao.planejamento.gov.br/sitioPPA/paginas/agendas-transversais/visao-geral-agenda-transversal.xhtml?agenda=251>.

TABELA 15

## Exemplo de objetivo e metas do Programa Indígena no PPA 2016-2019

### Objetivo

0418 - Ampliar a governança sobre a malha fundiária nacional, promovendo a regularização fundiária, qualificando a gestão, o uso da terra e dos recursos naturais.

### Metas

03ZV - Cadastrar e georreferenciar 50 mil imóveis rurais em apoio à regularização fundiária executada pelos estados, ratificação em faixa de fronteira e titulação de imóveis rurais de domínio da União e/ou INCRA.

03ZS - Georreferenciar 10 milhões de hectares, na Amazônia Legal.

04JO - Auditoria e fiscalização dos processos de georreferenciamento de imóveis rurais certificados pelo Incra

03ZT - Promover a regularização fundiária por meio da destinação de 14,8 milhões de hectares de terras públicas federais e apoio aos estados na destinação das terras estaduais, na Amazônia Legal.

04JL - Desenvolvimento de sistema para titulação das áreas de regularização fundiária

04JP - Elaboração e implementação do Plano Nacional de Regularização Fundiária, adequado às diversidades regionais.

04JM - Expansão das parcerias com municípios e estados da Federação, visando à regularização fundiária.

07GJ - Revisão e atualização de instruções normativas de execução que disciplinam a regularização fundiária.

Fonte: Ministério do Planejamento  
Elaboração: Inesc

A negação do PPA como peça de planejamento público ficou ainda mais evidente no PPA 2020-2023, elaborado pelo governo de Jair Bolsonaro. Assim como para outras políticas, o novo PPA formalizou a extinção de programas, de objetivos e de metas que expressam o compromisso do governo com a realização progressiva de direitos. No caso dos povos indígenas, extinguiu o Programa finalístico 2065 e, no seu lugar, criou o Programa Proteção e Promoção dos Direitos dos Povos Indígenas (0617), com apenas um objetivo e uma meta, genéricos e sem materialidade alguma. Cabe registrar que na tramitação do PPA no Congresso Nacional foi incluída e aprovada uma emenda restituindo o Programa 2065. Com isto, ele deverá retornar como um Programa específico sob gestão da Funai, esvaziado, contudo, de metas e de prioridade política.

## O orçamento da saúde indígena em 2019

A saúde indígena funciona por meio de um Subsistema de Atenção à Saúde dos Povos Indígenas (SasiSUS), coordenado pela Secretaria Especial de Saúde Indígena (Sesai). Articulado com o SUS, descentralizado, e com autonomia administrativa, orçamentária e financeira, o SasiSUS é organizado em 34 Distritos Sanitários Especiais Indígenas (DSEI), distribuídos em todo o território nacional. Os DSEIs são responsáveis por prestar atenção primária em saúde aos povos que moram nas Terras Indígenas que se localizam dentro daquele território. Quando as pessoas precisam de outro tipo de atendimento, como cirurgias, exames ou outro procedimento, o SasiSUS precisa se articular com o SUS regional para garantir o atendimento dos indígenas em todas as suas necessidades. Em parceria com a Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (APIB), o Inesc produziu a Cartilha “Orçamento público e direito à saúde indígena”<sup>117</sup>, que além de trazer informações sobre o tema, visa fortalecer seu o controle social autônomo.

A política de saúde indígena foi um capítulo a mais na ofensiva aos direitos destes povos em 2019. O ano começou com a tentativa de extinção da Secretaria Especial de Saúde Indígena (Sesai)<sup>118</sup>, do modelo de contratação de profissionais da saúde indígena, além da fragilização do controle social

<sup>117</sup> Inesc. Orçamento público e direito à saúde indígena. Brasília, 2018. Disponível em: [https://www.inesc.org.br/wp-content/uploads/2019/03/cartilha\\_or%C3%A7amento\\_indigena\\_v03\\_web\\_DB.pdf](https://www.inesc.org.br/wp-content/uploads/2019/03/cartilha_or%C3%A7amento_indigena_v03_web_DB.pdf)

<sup>118</sup> Subordinar a Sesai à nova secretaria de atenção básica significava limitá-la a este nível de atenção e ameaçar a integridade do cuidado, que considera desde a atenção básica até a alta complexidade. Este retrocesso foi combatido e evitado pelos movimentos indígenas com apoio dos de saúde pública.

da saúde indígena com a extinção do Fórum de Presidentes dos Conselhos Distritais de Saúde Indígena (Condisi)<sup>119</sup>. Em outras palavras, medidas que expressam a determinação do governo em desmontar a política diferenciada de saúde indígena, fruto de uma luta histórica.

Os resultados são visíveis. Como noticiado na imprensa, entre janeiro e setembro de 2019, a mortalidade de bebês indígenas com até um ano de idade subiu 12% em relação ao mesmo período de 2018, foram 530 bebês. O fim do Programa Mais Médicos também impactou diretamente a saúde indígena. A saída dos médicos cubanos, que respondiam por quase 56% dos postos de atendimento a este público, resultou em piora nos serviços prestados e o programa substituto, o Médicos pelo Brasil, não foi capaz de suprir as vagas de modo a normalizar o atendimento.<sup>120</sup>

O orçamento para saúde indígena segue esta deterioração, já que houve queda de 5% no valor autorizado da ação 20YP “Promoção, Proteção e Recuperação da Saúde Indígena” e de 16% nos valores pagos, de 2018 para 2019.

Em 2019, a execução do orçamento desta ação foi de R\$ 1,48 bilhões contra R\$ 1,76 bilhões em 2018, cerca de R\$ 280 milhões a menos. O valor pago ultrapassa o autorizado porque parte do gasto refere-se a compromissos de anos anteriores, assim os restos a pagar representaram quase 20% da execução. Os recursos autorizados e pagos (excluídos os restos a pagar) desta ação decrescem desde 2017, como mostra o gráfico 32.

Isto certamente compromete o atendimento deste grupo da população, que tem diversos indicadores de saúde piores que a média brasileira, como suicídio, desnutrição e mortalidade infantil e algumas doenças infecciosas, como a tuberculose.

---

*119 O controle social na Saúde Indígena possui três instâncias de participação: os Conselhos Locais, compostos pelos usuários da saúde indígenas nas aldeias e terras indígenas; os 34 Conselhos Distritais e o Fórum de Presidentes dos Conselhos – Condisi – que é a instância de controle social em âmbito nacional.*

*120 João Fellet. Após saída de médicos cubanos, mortes de bebês indígenas crescem 12% em 2019. BBC. 2020. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-51593460>.*

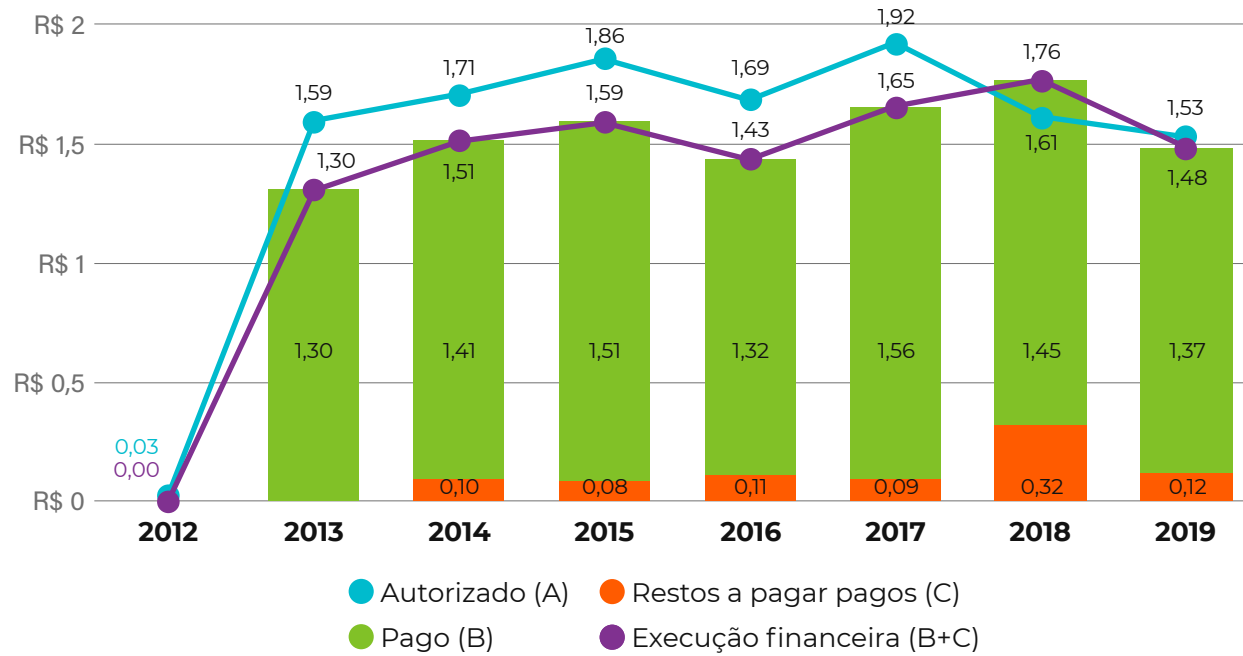


## GRÁFICO 32

## Execução do orçamento da ação 20YP “saúde indígena”

2012 a 2019

(valores em bilhões de reais constantes de janeiro de 2020)



Fonte: Siga Brasil  
Elaboração: Inesc

## O orçamento da política indigenista e o teste da metodologia do Inesc

Olhar o orçamento a partir da lente dos direitos permite chamar atenção para aspectos centrais da política pública e avaliar seu desempenho, ano após ano. No caso da política indigenista, a análise aqui feita torna evidente que o ano de 2019 foi marcado por graves retrocessos.

No lugar da **realização progressiva de direitos**, que estão fartamente expressos no texto constitucional, em leis, convenções e resoluções, o que se tem é a negação e a violação. Indicadores de saúde, casos de assassinatos, além de medidas legislativas e executivas de iniciativa do governo, demonstram que está em curso uma política de destruição intencional e sistemática dos modos de vida e da cultura dos povos indígenas.

No lugar da **mobilização máxima de recursos disponíveis**, o que se tem são recursos orçamentários ainda mais reduzidos e ainda com execução estrangulada por medidas de contingenciamento.

No lugar da **não discriminação**, o que se tem é uma discriminação intencional e criminosa na qual o governo opera com uma mão para negar direitos e destruir a política indigenista, fruto de lutas históricas, e, com a outra, tenta abrir terras indígenas a grupos econômicos.

No lugar da **participação social**, o governo extingue por decreto espaços de participação, como o Fórum de Presidentes dos Conselhos Distritais e o Conselho Nacional de Política Indigenista (CNPI).

## **Joenia Wapichana: Povos indígenas precisam disputar o orçamento e incidir para a realização de direitos**

É preciso enaltecer a intensa luta dos povos indígenas por reconhecimentos fundamentais que foram consagrados na Constituição Federal de 1988. A partir deste marco, tais garantias constitucionais passaram a ter um novo desafio, a implementação.

Um País onde paira a pluriétnica e as diferenças geográficas é desafiador, mas merecedor de construções de políticas públicas específicas para os povos indígenas.

Importante lembrar que foram construídas políticas públicas específicas para os povos indígenas na saúde, na educação, e na gestão territorial e ambiental. Outras políticas pré-existentes, como a previdenciária para trabalhadores rurais, foram estendidas aos povos indígenas, assim como a política de distribuição de renda, por meio do Programa Bolsa Família, gerando benefícios, mas também necessidade de aprimoramento. Pois como não nasceram da consulta aos povos indígenas, muitas vezes estas políticas acabam causando problemas, principalmente para os povos de recente contato, surtindo efeitos contrários aos objetivos desejados com a sua implementação.

A execução destas políticas públicas é realizada por meio de vários ministérios e depende do orçamento a elas destinado. Conhecer o orçamento da União e acompanhar a sua execução tem sido privilégio de especialistas. Louvável é o trabalho realizado pelo Inesc nas últimas décadas de decupar o orçamento e tornar esta análise disponível. No meu primeiro ano de mandato, no processo de elaboração de emendas parlamentares, busquei realizar uma parceria com a Instituição para levar para organizações indígenas do estado de Roraima, que represento na Câmara Federal, noções básicas sobre a importância de se conhecer o orçamento e acompanhar a sua execução. É um primeiro passo que precisa ser aprofundando e expandido.

As análises realizadas pelo Inesc evidenciam a diminuição de recursos destinados aos povos indígenas e revelam o reflexo das políticas dos últimos governos que, intencionalmente, desconhecem a riqueza sociocultural e o patrimônio imaterial que abrange o conhecimento dos povos indígenas sobre o meio ambiente, sobre a agricultura, sobre as paisagens que manejam, sobre as florestas

e outros ecossistemas. Ao invés de proteger e promover este conhecimento e esta riqueza cultural, o Estado incentiva as atividades do agronegócio e negligencia combater efetivamente atividades ilegais que avançam sobre as terras indígenas para explorar os seus recursos naturais, gerando violência, impacto sobre mulheres e crianças e o assassinato de lideranças.

A diminuição intencional de recursos para as políticas que beneficiam povos indígenas e o enfraquecimento dos órgãos públicos que as executam causam imensos danos que caracterizam violação de direitos indígenas, submetendo a população já vulnerável à situação pela qual o Estado deve responder perante a Justiça brasileira e os sistemas internacionais de defesa dos direitos humanos.

Compreender onde está o recurso, como ele é alocado e acompanhar esta execução é fundamental para que os direitos indígenas sejam plenamente realizados. Algumas políticas públicas contam com conselhos de controle social instituídos, são espaços de participação no acompanhamento de sua implementação, como os Conselhos Distritais de Saúde Indígena, os Conselhos de Educação e o Comitê Gestor da Política Nacional de Gestão Ambiental e Territorial Indígena. A PNGATI é fundamental para que os vários órgãos governamentais atuem sobre diretrizes e princípios nela estabelecidos promovendo a autonomia e o protagonismo dos povos indígenas na gestão dos seus territórios. O Comitê da PNGATI, órgão com participação paritária entre governo e sociedade civil parou de se reunir no atual governo. Assim como parado também está o Conselho de Política Indigenista, apesar de ter tido em 2019 recursos aportados para o seu funcionamento, como aponta o Inesc.

É necessário que sejam reinstaurados os canais formais de diálogo entre o governo e as organizações indígenas e lideranças representativas, mesmo que tenhamos um governo que seja declaradamente contrário aos direitos indígenas. Nos conselhos em funcionamento é preciso formação específica sobre orçamento para que os conselheiros possam, de maneira qualificada, contribuir com a utilização dos recursos públicos de forma que eles sejam voltados para os fins a que se destinam. Importante a iniciativa do Inesc e da Articulação dos povos indígenas do Brasil (Apib) de produzir uma cartilha sobre o controle social na saúde indígena. Iniciativa que também precisa ser aprofundada e difundida.

Existem vários mecanismos de controle do uso dos recursos públicos que precisam ser disponibilizados e acessíveis para que organizações representativas e membros de comunidades indígenas, ao conhecer melhor o orçamento público, como ele é criado e como ele é executado, possam ter maior incidência política sobre ele. É lamentável que instrumentos como o construído pelo Ministério do Planejamento, que facilitava o controle social sobre políticas que beneficiam povos indígenas, tenham caído em desuso em razão das mudanças negativas realizadas neste governo.

O orçamento para políticas públicas para povos indígenas, disperso em diferentes ministérios, ficou invisibilizado com a mudança na forma de elaborar o planejamento do governo, que inclusive extinguiu várias ações existentes. Os povos indígenas, contudo, são persistentes, e têm hoje uma representante no Congresso Nacional que vem apresentando propostas de emendas para recomposição do orçamento destinado aos povos indígenas, e estes vão cada vez mais disputar o orçamento e incidir para que ele seja condizente com as reais necessidades da plena realização de direitos. E, para isso, precisam contar com as boas parcerias.

*Joenia Wapichana é advogada e a única indígena na Câmara dos Deputados. Eleita deputada federal pelo estado de Roraima (Rede Sustentabilidade), é também coordenadora da Frente Parlamentar Mista de Defesa dos Povos Indígenas.*