

OS POVOS INDÍGENAS E O ORÇAMENTO PÚBLICO

Coluna Fiscal – JOTA – 23.2.2023

[https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/columa-fiscal/
os-povos-indigenas-e-o-orcamento-publico-23022023](https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/columa-fiscal/os-povos-indigenas-e-o-orcamento-publico-23022023)

Há várias semanas a questão indígena tem ocupado a atenção da sociedade e repercutido na mídia, especialmente em razão de informações sobre problemas de saúde e desnutrição que têm levado sofrimento a essa parte da população.

E, como não é de se aceitar, mas fácil de notar, pouco se toca na questão orçamentária, e são ínfimas as informações que se veiculam para esclarecer como são viabilizadas e financiadas as políticas públicas voltadas a essa área, a fim de que se possa constatar a real situação do tratamento dado pela administração pública à questão, bem como se há falhas, quais seriam e se é possível ajustá-las e aprimorá-las.

As políticas públicas voltadas aos povos indígenas – o que é usual na maior parte das políticas públicas – são caracterizadas por intersetorialidade e participação de múltiplos entes federativos, o que eleva o grau de complexidade para atender às demandas e coordenar as ações voltadas a atingir os objetivos finalísticos, alcançando os resultados pretendidos.

A questão indígena envolve complexidades que vão muito além da gestão e do financiamento, em função de aspectos relacionados à cultura, posse e exploração de território, prática de atividades de forma ilegal,

especialmente garimpo, e inúmeros outros, que têm motivado inclusive a proposição de ações judiciais voltadas a buscar soluções para os muitos problemas enfrentados.

Recentemente, por meio da ADPF 709, promovida pela Associação dos Povos Indígenas do Brasil – APIB e partidos políticos, em função dos problemas decorrentes do enfrentamento à pandemia da Covid-19, o Supremo Tribunal Federal promoveu uma pioneira experiência de diálogo institucional, envolvendo os poderes Judiciário e Executivo, e de diálogo intercultural, entre a nossa cultura e as tradições indígenas, com uso de instrumentos como a “sala de situação”, permitindo a participação na solução dos problemas dos envolvidos e dos vários órgãos e setores necessários à busca da solução adequada para o problema, privilegiando o diálogo e a autocomposição. Uma clara evidência da necessidade de inovação no tratamento de questões complexas que exigem um esforço de coordenação e cooperação na administração pública.

Essas dificuldades, em especial a complexidade decorrente do federalismo e da intersetorialidade, se refletem claramente no âmbito dos orçamentos públicos, em que se torna necessário descobrir os recursos destinados a atender às demandas indigenistas em órgãos, programas e ações esparsos na peça orçamentária, e assim compor o “orçamento indigenista federal”¹.

Sob o ponto de vista da classificação orçamentária institucional, a maior parte dos recursos está sob a gestão da FUNAI – Fundação Nacional do Índio, órgão criado em 1967 pela Lei Federal 5.371, com a finalidade de estabelecer as diretrizes e garantir o cumprimento da política indigenista, bem como gerir o patrimônio indígena². Não são poucos os recursos. O orçamento de 2023 prevê dotação de cerca de R\$ 650 milhões (FUNAI, unidade orçamentária 30202), sendo 125 milhões alocados para o programa finalístico 0617 – Proteção e Promoção dos Direitos dos Povos Indígenas.

Não há classificação funcional específica para essa área, o que exige uma busca dos recursos por outros critérios, analisando o orçamento público federal na classificação por programas e respectivas ações, sendo

1 O OIF, para usar a expressão e sigla criada por um dos poucos e ótimo trabalho produzido sobre o tema pelo IPEA (SILVA, Frederico Augusto Barbosa da; LUNELLI, Isabella Cristina. *Estudo sobre orçamento indigenista federal*. TD 2583. Rio de Janeiro: IPEA, agosto de 2020).

2 Ministério dos Povos Indígenas (<https://www.gov.br/pt-br/orgaos/ministerio-dos-povos-indigenas>).

encontrável em áreas e setores relacionados à saúde, educação, cultura, segurança, justiça, previdência, assistência social e outras, o que impede saber precisamente o montante de recursos que são efetivamente alocados para atenção aos povos indígenas.

A forma da organização do orçamento público federal em matéria de políticas públicas indigenista sempre variou muito ao longo do tempo, como registram Silva e Lunelli³. Em levantamento feito a partir do PPA 2000-2003, veem-se dezenas de programas orçamentários que, de forma mais ou menos intensa, alocam recursos para a causa indigenista, com modificações de numeração, denominação, características, unidade orçamentária, entre outras, o que dificulta o monitoramento e avaliação ao longo do tempo, e uma insegurança sobre a melhor forma de lidar com essas questões.

No âmbito federativo, evidencia-se um predomínio da atuação do governo federal, principal responsável pelas políticas públicas voltadas aos povos indígenas, e uma diversidade territorial muito significativa nesse aspecto, uma vez que a população indígena se concentra de forma muito mais expressiva na região Norte. No âmbito dos Municípios, a maior parte sequer tem representantes de povos indígenas que exijam atuação do poder público, ao passo que em outros representam a maior parte da população.

No aspecto setorial, o destaque fica na área da saúde, com programas e destinações específicas de recursos, destacando-se o programa 5022 – Proteção, Promoção e Recuperação da Saúde Indígena, sob gestão do Ministério da Saúde (nos termos do PPA 2019-2023, com previsão de R\$ 6.304.635,00 para o período de 4 anos). Neste ano de 2023, a previsão do orçamento é de R\$ 1.739.387.523 (LOA 2023, Lei 14.535/2023). Há programas orçamentários encontrados em outras áreas da administração pública federal, como é o caso do já mencionado programa 0617 – Proteção e Promoção dos Direitos dos Povos Indígenas, sem contar inúmeros outros que, não direcionados especificamente aos indígenas, também os atendem, por estarem no âmbito de beneficiários a serem atingidos.

A multiplicidade de setores envolvidos em diversas políticas públicas, como é o caso das que afetam o povo indígena, embora causem

3 *Vide* texto citado na nota de rodapé 1, p. 22-28.

dificuldades sob o ponto de vista administrativo e orçamentário, e por consequência ineficiências, não necessariamente importam em piora na prestação de serviços públicos. O caso da saúde indígena tende a ser mais bem atendido por órgãos e programas especializados no setor, como ocorre com o Ministério da Saúde, que tem *expertise* e estabelece um programa específico para essa finalidade, e a participação das Forças Armadas, que dispõem de infraestrutura adequada e mantêm estreito contato com populações em áreas de mais difícil acesso, do que exigir da FUNAI elaborar, organizar e executar uma política pública em área na qual melhor figura como colaboradora.

São exemplos que demonstram a necessidade de analisar em cada caso como gerir políticas públicas transversais, a fim de construí-las de modo a fazer com a que a administração pública possa ser mais eficiente, atribuindo-se a gestão para o órgão que evidencie capacidade de fazê-lo da melhor forma, o envolvimento dos demais participantes de forma cooperada e em coordenação, e os instrumentos e formas de financiamento que atinjam os resultados pretendidos. Nesse sentido, a recente criação de um Ministério específico para cuidar do assunto pode promover avanços importantes na reorganização da estrutura administrativa e financeira das políticas públicas para o setor.

O que não é nada simples de se fazer. Auditorias do TCU já constataram uma multiplicidade de dificuldades e problemas de diversas naturezas nas políticas públicas voltadas à saúde indígena, após terem sido transferidas da FUNAI para o Ministério da Saúde. Não obstante o completo e também complexo sistema articulado de órgãos estruturados e planejados para atender às demandas, com o uso, sob o ponto de vista financeiro, de aplicações diretas de recursos e de transferências intergovernamentais entre órgãos, unidades federativas e organizações não governamentais, foram constatadas várias ineficiências e irregularidades a serem sanadas⁴.

Não obstante as notícias divulgadas pela mídia tragam fatos tristes, há que se constatar terem dado visibilidade a questões que poucos conheciam, ou pelo menos não davam atenção com a dimensão merecida. Isso permite um maior engajamento da sociedade e mobilização para a solução

4 Acórdão 402/2009 – TCU – Plenário, Rel. Min. José Jorge, Sessão de 11.3.2009, e Acórdão 6791/2012 – TCU – 1ª Câmara, Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues, Sessão de 8.11.2012.

dos problemas enfrentados, o que impulsiona os responsáveis e a administração pública para resolvê-los.

Problemas complexos não têm soluções simples nem fáceis, exigem trabalho, tempo e dedicação. Neste caso, vê-se que o esforço é justo e recompensador. Os povos indígenas, nossos povos originários, que ocupavam este território antes da colonização europeia, não podem ser esquecidos nem deixar de se beneficiar dos avanços da civilização em setores como saúde e outros afetos à dignidade da pessoa humana. Colocar a gestão pública, o Direito Financeiro e outras áreas do conhecimento humano para aperfeiçoar as políticas públicas indigenistas é um dever de todos.

