



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

Frederico Augusto Barbosa da Silva

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

Isabella Cristina Lunelli

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

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

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, transformando as relações entre o Estado e os povos indígenas. Ao alterar as orientações a respeito da sua atuação nas relações com povos culturalmente diferenciados, coube ao Estado brasileiro, no quadro dos princípios do pluralismo e da interculturalidade, revisitá-las e adaptar-se, estruturando uma outra consciência sobre seus deveres constitucionais. A partir de uma perspectiva estatal, essa reestruturação da ação governamental para com os povos indígenas não somente resultou em uma ampliação do rol de direitos declarados por aquele a esses como passou a requerer de si uma série de obrigações positivas e negativas.

No tocante à gestão de políticas públicas indigenistas, muitos são os desafios observados, restando ainda pendente uma adequação do conjunto de postulados adotados no indigenismo estatal entre as instituições e os atores governamentais às novas políticas interculturais em delineamento. Há um outro aspecto ainda latente 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 essa dimensão da execução orçamentária refinada, os avanços práticos se retraem e os resultados são pouco tangíveis. A materialização desses direitos é um processo dinâmico e ainda desafiador à ação política governamental, em especial à ação estatal orçamentária. É tema desta pesquisa, portanto, os direitos dos povos indígenas e os instrumentos orçamentários para a sua materialização.

O objetivo deste artigo 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, mesmo não exaustivo sobre a matéria, tem como objetivo contribuir com a elaboração de uma proposta institucional para o acompanhamento gradual do OIF. A intenção dos autores é trazer à tona essa discussão institucional para que outros pesquisadores venham a se interessar pelo tema e colaborar para a construção de dados e indicadores que tornem transparentes a atuação do Estado brasileiro e 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 aperfeiçoamento de mecanismos que viabilizem maior participação e controle social – corolários de um Estado democrático de direito.

Na elaboração desta publicação, além da introdução e das conclusões finais, estruturamos seu desenvolvimento em quatro partes, que correspondem aos objetivos específicos desta pesquisa, conforme a seguir descritos.

- 1) Apresentar as particularidades vinculadas à matéria de orçamento público quando articulado com os direitos dos povos indígenas, conforme instrumentos normativos nacionais e internacionais ratificados pelo Estado brasileiro.

Ao se dar 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 com a elaboração, gestão e execução de políticas públicas para povos indígenas, demonstrando, inclusive, a vinculação da elaboração e de formas de dispêndio do orçamento indigenista federal.

- 2) Definir o que se convencionou chamar nesse estudo de OIF e estabelecer o critério de análise sobre o qual o estudo é orientado. Propomos, entre as opções apresentadas, 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).
- 3) Examinar a estruturação da política indigenista no orçamento federal a partir das características e das informações do processo orçamentário, delimitando os programas e as ações sob o acompanhamento do OIF, sem deixar de ressaltar suas possibilidades e seus limites de apoio. Ao analisarmos o conteúdo dos planos plurianuais (PPAs) de 2000 a 2019, observamos que a estrutura programática mudou de maneira significativa nesse período. De uma forma geral, os programas que referenciavam expressamente os povos indígenas – seja no título do programa, seja nos objetivos, indicadores e público-alvo, dando o teor da política indigenista brasileira – passam de oito no PPA 2000-2003 para vinte no PPA 2016-2019. 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. Na prática, essa estrutura difusa, tal como se apresentava, mostrou-se de difícil monitoramento e avaliação. A opção que apresentamos para a elaboração da proposta institucional foi delimitar, de forma inicial, a análise orçamentária indigenista federal pelas despesas de programas específicos e do órgão

indigenista. E que, à medida que novos estudos forem sendo produzidos – mostrando-se capazes de isolar a dimensão objetiva do exato montante gasto diretamente com a população indígena em território nacional –, passem a incorporar o OIF. Para os nossos propósitos, enfatize-se que, a partir de 2012, o que propomos como OIF se encontra organizado fundamentalmente no Programa 2065 e nos recursos da Fundação Nacional do Índio (FUNAI) relacionados à política indigenista.

- 4) Acompanhar a execução financeira do órgão indigenista brasileiro, a FUNAI, e a distribuição das ações do Programa 2065. Para a construção dos dados e informações que se correlacionam nessa parte final utilizou-se o Sistema de Acompanhamento Financeiro (SIAFI) do governo federal. Optamos por trabalhar com os dados do orçamento fechado, com o momento do “empenhado” entre 2012 e 2018, embora alguns dados anteriores a esse período tenham sido incluídos para uma completa formulação da análise.

O estudo demonstrou que, entre 2012 e 2017, a partir de 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 recursos suficientes para conferir efetividade a direitos, além da desidratação da FUNAI ter se tornado evidente. Não obstante, para delinear de forma mais clara e objetiva um OIF e, por conseguinte, mais transparente, seria indispensável que, conforme os estudos sobre o conjunto de ações de outras áreas destinado à população indígena fossem realizados, essas informações integrassem o OIF.

Cabe ressaltar que 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 processos socioculturais e 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, portanto, de organizar os programas do PPA para oferecer condições de transparência e *accountability*, outras estratégias de monitoramento e organização de informações deveriam ser estimuladas a 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. Acentua-se que o mais adequado e desejável é que o orçamento temático indígena seja acompanhado por instituições de participação e controle social dos próprios povos indígenas.

SUMÁRIO EXECUTIVO