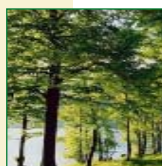
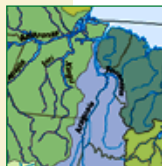


# Nota Técnica

Nº 86

abril de 2004

## **A Política Indigenista 2003/2004: um olhar sobre o orçamento**



inesc

25 anos de história política por um  
Brasil radicalmente democrático

# A Política Indigenista 2003/2004: um olhar sobre o orçamento

**E**sta nota técnica tem por objetivo atualizar os dados sobre o desempenho orçamentário da política indigenista oficial em 2003, assim como destacar algumas informações relevantes sobre o desempenho orçamentário até 26 de março de 2004.

A tabelas contendo os valores investidos em 2003 por Programa poderá ser encontrado na página do INESC na internet, no seguinte endereço: [www.inesc.org.br](http://www.inesc.org.br). A tabela com os valores e destinação do orçamento 2004 está anexada ao final desta nota técnica.

Como o leitor poderá verificar, foram investidos pelo governo federal até 26 de março último cerca de R\$ 21,1 milhões, dos quais R\$ 19,1 pelo Ministério da Saúde. Este valor representa pouco mais de 7,63% do total do orçamento autorizado pelo Congresso nacional para o ano de 2004.

## O Ano de 2003

A política indigenista oficial foi desenvolvida ao longo do período 2000/2003 por intermédio de dois Programas: “Etnodesenvolvimento das Sociedades Indígenas” e “Território e Culturas Indígenas”. Além dos já citados, os povos indígenas foram diretamente beneficiados por ações de dois outros programas gerenciados pelo Ministério do Meio Ambiente: os Programas Pantanal e Amazônia Sustentável, que contemplavam ações de apoio à gestão ambiental em terras indígenas nos respectivos biomas.

O ano de 2003 termina com este conjunto de quatro programas investindo R\$ 211,218 milhões, o equivalente a 94,39% do montante total autorizado. Deste total, R\$ 136,889 milhões foram investidos no componente saúde indígena do Programa Etnodesenvolvimento das Sociedades Indígenas.

Se fizermos uma comparação dos dados disponíveis sobre os recursos comprometidos até 12 de dezembro, constata-se que foram liquidados, nos últimos dezanove dias de 2003, aproximadamente R\$ 45,992 milhões, isto é, mais de um quarto do total gasto até então.

A Fundação Nacional do Índio (FUNAI), órgão do Ministério da Justiça com ações nos dois programas, investiu em 2003 cerca de R\$ 71,861 milhões, o equivalente a 91,72% do recurso autorizado. O comprometimento de recursos nos últimos dezanove dias do ano chegou a quase 1/3 do até então investido.

O Ministério da Educação realmente deu um “salto” em termos de investimentos nos últimos quatro meses de 2003, saindo de zero para 71,36% do total autorizado. Foram investidos no período cerca de R\$ 321 mil, sendo R\$ 165,2 mil em capacitação de professores e R\$ 155,8 mil em distribuição de material didático para a educação escolar indígena (nível fundamental). Nos últimos dezanove dias do ano foi liquidado um montante equivalente a 50% do até então investido. Se somarmos o valor dos recursos aplicados pelo MEC com os da FUNAI no mesmo setor, temos que, em 2003, foram totalizados em educação escolar indígena cerca de R\$ 5,2 milhões, sem contar os recursos originários de outros fundos e rubricas orçamentárias. O que não é muito, se considerarmos que a população indígena no ensino fundamental é de mais de 133 mil pessoas, atendidas por quase cinco

mil professores em mais de duas mil escolas.

Em termos financeiros, o Ministério do Meio Ambiente foi o que apresentou o pior desempenho em 2003, aplicado apenas 35,19% do montante total autorizado nos dois programas acima mencionados. O Amazônia Sustentável investiu pouco mais de R\$ 2,146 milhões (37,78% do autorizado), sendo que mais de R\$ 1,165 milhões foram comprometidos nas três últimas semanas do ano. Além disto, 75% do total investido em 2003 ficou em “restos a pagar”, ou seja, foram contratados os serviços que de fato só começarão a ser pagos a partir de 2004.

O Ministério da Saúde é, dentre os demais, o que apresenta proporcionalmente o maior montante de recursos para ações em favor dos povos indígenas. Conforme informado acima, em 2003 foram investidos R\$ 136,889 milhões, chegando a 98,60% do autorizado. Dentre as cinco ações incluídas no programa Etnodesenvolvimento das Sociedades Indígenas sob a responsabilidade do Ministério da Saúde, a que apresentou o maior “disparate” em termos de comprometimento de recursos ao apagar das luzes de 2003 foi a responsável pelo saneamento básico em terras indígenas. Nos últimos dezanove dias foi comprometido o equivalente a quase seis vezes o realizado ao longo de todo o restante do ano. Esta ação fechou o ano com um investimento total de R\$ 1,8 milhão, sendo que 81,76% deste total ficou em “restos a pagar”.

#### O Ano de 2004

Em 16 de janeiro de 2004, por intermédio da Lei nº 10.837, a Presidência da República finalmente sancionou o orçamento federal para 2004. Como já era esperado, e apesar das reivindicações de maior participação indígena e do reclame da insuficiência dos recursos financeiros previstos para as ações de promoção dos direitos indígenas — direito à terra, à água, à saúde, à educação escolar, à participação política, à sustentação alimentar, e a um ambiente saudável, entre outros —, praticamente nada mudou em relação à proposta encaminhada ao Congresso Nacional, em agosto, pelo Ministério do Planejamento.

Como no PPA 2000/2003, as ações em favor dos povos indígenas no novo PPA, que vai vigorar de 2004 a 2007, estão concentradas em dois programas: o **Identidade Étnica e Patrimônio Cultural dos Povos Indígenas**, com o ambicioso objetivo de “garantir o pleno exercício dos direitos sociais dos índios e a preservação do patrimônio cultural das sociedades indígenas”; e o **Proteção de Terras Indígenas, Gestão Territorial e Etnodesenvolvimento**, com o não menos ambicioso objetivo de “garantir e proteger a integridade do patrimônio territorial e ambiental das sociedades indígenas”.

Além destes programas, que totalizam 41 ações (ou projetos), existem ações específicas para populações indígenas em mais dois programas do PPA 2004/2007. No programa **Desenvolvimento Sustentável do Pantanal**, sob a responsabilidade do Ministério do Meio Ambiente, existe a ação “Apoio a ações socioambientais em Terras Indígenas na Bacia do Alto Paraguai”; e no programa **Saneamento Rural**, sob a responsabilidade do Ministério da Saúde, está incluída a ação “Ampliação de Ações de saneamento Básico em Aldeias Indígenas”.

O orçamento indigenista do governo federal em 2004 é numericamente 14% maior que o de 2003, totalizando R\$ 251,3 milhões — total autorizado até 26/03/2004. A distribuição dos recursos por ministério é a seguinte: Ministério da Saúde (MS), R\$ 164,5 milhões; Ministério da Justiça (MJ), R\$ 72,2 milhões; Ministério do Meio Ambiente (MMA), R\$ 12,1 milhões; Ministério da Educação (MEC), R\$ 1,9 milhão; Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), R\$ 480 mil.

Discriminado por Programa, o Identidade Étnica e Patrimônio Cultural dos Povos Indígenas conta com um orçamento total para este ano de R\$ 186,1 milhões, sendo R\$ 9,8 milhões originários do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza; e o Proteção de Terras Indígenas, Gestão Territorial e Etnodesenvolvimento com R\$ 64,1 milhões, sendo R\$ 17,1 milhões doações de organismos internacionais.

Se comparado com 2003, o Ministério que obteve o maior percentual de acréscimo no orçamento autorizado para 2004 — excetuando o MDA, pois este é o seu primeiro ano com recursos específicos para populações indígenas — foi o da Educação com 78%, seguido do Ministério do Meio Ambiente com 45% e do Ministério da Saúde com 39%. O Ministério da Justiça, leia-se FUNAI, teve uma perda no orçamento 2004 de 8,42%.

Para as ações relacionadas ao reconhecimento das terras indígenas — que inclui as identificações, revisões, os processos demarcatórios e as regularizações fundiárias — está previsto um montante total de R\$ 30,6 milhões, considerado insuficiente pelo setor fundiário da FUNAI para o cronograma de trabalho de 2004. Para as ações de fiscalização das terras indígenas, foi destinado nada mais nada menos do que R\$ 6 milhões. Considerando o estado de intrusão das terras indígenas e a precariedade de pessoal e infra-estrutura da FUNAI, este valor é no mínimo cômico se não for trágico.

Para a educação escolar indígena está previsto na LOA de 2004 cerca de R\$ 7 milhões, sendo R\$ 5 milhões no orçamento da FUNAI. Além disto, segundo informações da Coordenação Geral de Educação Escolar Indígena do MEC, o total de recursos do FUNDEF, só para o funcionamento das escolas indígenas do nível fundamental, deverá superar em 2004 a cifra de R\$ 101 milhões. Como são ainda precários os mecanismos de controle social sobre a aplicação dos recursos do FUNDEF — aplicação sob a responsabilidade direta de Secretarias Municipais (165) e Secretarias Estaduais (22) de Educação —, o risco de desvio de finalidade é real, especialmente neste ano de eleições municipais. A mesma preocupação pode ser levantada em relação aos recursos destinados à merenda escolar nas escolas indígenas, que somam R\$ 11,2 milhões e que também são de responsabilidade de municípios e governos estaduais.

A inserção do MDA no campo das ações indigenistas governamentais, e a maior disponibilidade de recursos para o MMA, ampliando seu campo de atuação para as terras indígenas fora da Amazônia Legal, parecem indicar que, finalmente, no atual governo, será dada uma maior atenção a auto-sustentação e a geração de alternativas econômicas para as populações indígenas. O MDA conta com recursos para ações de “assistência técnica e extensão rural” e o apoio técnico da Embrapa. No MMA estão previstos R\$ 11 milhões para o “fomento a projetos de gestão ambiental” em terras indígenas, sendo mais de 97% para a Amazônia Legal.

Na FUNAI estão previsto R\$ 8,6 milhões para ações de capacitação e fomento à “atividades produtivas”. Além disto, há mais duas iniciativas em fase de preparação e negociação: uma no âmbito do Ministério da Saúde, o Fundo de Participação Comunitária, que contará com recursos de empréstimo do Bando Mundial (Projeto Vigisus II), e outra envolvendo os Ministérios do Desenvolvimento Social (MDS) e do Meio Ambiente na constituição de uma carteira de projetos intitulada “Fome Zero e Desenvolvimento Sustentável em Terras Indígenas”. Por problemas internos do MDS, o processo de preparação deste mecanismo de pequenos projetos está atualmente paralisado e sem perspectiva de continuidade.

Ainda, estão em curso negociações envolvendo o MDS, o Banco Mundial e lideranças dos movimentos sociais indígenas e de quilombolas visando adequar os critérios e procedimentos

do Programa Bolsa Família, para inclusão de famílias indígenas e de quilombolas como beneficiárias desta ação de “transferência de renda com condicionalidades”. Em relação ao mecanismo de gestão deste programa, um dos itens mais polêmicos e criticados, ao menos da perspectiva dos povos indígenas e comunidades quilombolas, tem sido a subordinação de ações importantes do programa, como o cadastramento, a instâncias municipais de poder, tradicionalmente discriminadoras destes grupos socioculturais.

Comparativamente com o PPA 2000/2003, observa-se que, além da reformulação dos nomes dos dois programas específicos, houve no PPA 2004/2007 uma redistribuição de ações e a criação de outras. No programa “Identidade Étnica” estão concentradas as ações de educação escolar, de promoção da saúde e segurança alimentar indígena, de saneamento, de assistência técnica, de capacitação em atividades produtivas, de defesa de direitos, de pesquisa e conservação de acervo documental, e de assistência e capacitação em geral — incluso de pessoal técnico da FUNAI e FUNASA. No programa “Proteção de Terras Indígenas” estão as ações relacionadas com o reconhecimento e a garantia das terras indígenas, bem como aquelas destinadas à gestão “sustentável” destes territórios e dos recursos naturais neles existentes.

No PPA anterior, a idéia de “etnodesenvolvimento” era apresentada de uma forma mais difusa. Neste, aparece relacionada mais especificamente com as condições materiais da vida indígena — território, recursos naturais e produção.

Se originalmente o conceito de “etnodesenvolvimento” foi concebido como uma alternativa ao pensamento desenvolvimentista e a visão de que os índios seriam um obstáculo ao “progresso” ou “desenvolvimento nacional”, o que se observa, tanto no governo anterior quanto no atual — ao menos até o momento —, é que ele foi incorporado ao léxico governamental mais como uma peça de discurso. Ou seja, ele aparece aqui esvaziado do seu significado e poder originais, marcadamente contra-hegemônico e voltado para a transformação das relações sociais, das estruturas políticas e das instituições públicas.

Em 2004, ao mesmo tempo em que se perpetua a falta de articulação e coordenação da política indigenista oficial, continua sem resposta a reivindicação do movimento indígena organizado por maior protagonismo e participação.

*Ricardo Verdum*  
*Assessor de Políticas Indígena e Ambiental*  
*verdum@inesc.org.br*

# Orçamento Indigenista 2004

## 26 de março de 2004

PROGRAMAS E AÇÕES		Autorizado	Liquidado	% Exec.
150	<b>Identidade Étnica e Patrimônio Cultural dos Povos Indígenas</b>	<b>186.171.198</b>	<b>19.901.772</b>	<b>10,69%</b>
	<u>Ministério da Educação</u>	<b>1.908.210</b>	-	<b>0,00%</b>
948	Apoio ao ensino fundamental escolar indígena	893.810	-	0,00%
970	Apoio à distribuição de material didático para a educação	480.000	-	0,00%
6366	Capacitação de professores para a educação fundamental	534.400	-	0,00%
	<u>Ministério da Justiça</u>	<b>19.183.994</b>	<b>791.306</b>	<b>4,12%</b>
2272	Gestão e administração do programa	300.000	-	0,00%
2384	Atendimento emergencial aos povos indígenas	7.999.998	491.582	6,14%
2386	Atendimento aos adolescentes e jovens indígenas em situação de risco social	950.000	1.000	0,11%
2516	Capacitação de indígenas e técnicos de campo para o desenvolvimento de atividades auto-sustentáveis em terras	459.999	9.218	2,00%
2588	Capacitação de professores e técnicos em educação indígena	380.000	4.935	1,30%
2699	Garantia dos direitos e afirmação dos povos indígenas	556.999	5.778	1,04%
2713	Comunidade escolar nas aldeias	2.200.000	68.184	3,10%
2724	Pesquisa sobre populações indígenas	280.000	9.321	3,33%
2814	Funcionamento do Museu do Índio	1.027.000	32.405	3,16%
3960	Instalação de Memorial do Patrimônio Cultural	340.000	5.901	1,74%
3968	Construção de moradia para comunidade indígena	1.100.000	-	0,00%
4572	Capacitação de servidores públicos federais em processo de qualificação e requalificação	600.000	520	0,09%
6057	Funcionamento do Centro Especial de Assistência do Índio	280.000	-	0,00%
6059	Assistência a estudantes indígenas fora de suas aldeias	2.459.998	162.462	6,60%
6487	Organização, preservação e divulgação dos acervos documentais sobre índios e a política indigenista	250.000	-	0,00%
	<u>Ministério da Saúde</u>	<b>164.598.994</b>	<b>19.110.466</b>	<b>11,61%</b>
802	Apoio a estudos e pesquisas no âmbito das populações indígenas	894.000	-	0,00%
2272	Gestão e administração do programa	2.500.000	-	0,00%
3869	Estruturação de unidades de saúde para atendimento à população indígena	10.155.000	-	0,00%
4641	Publicidade de utilidade pública	1.800.000	16.955	0,94%
6140	Promoção da segurança alimentar e nutricional dos povos	3.000.000	-	0,00%
6143	Promoção da educação em saúde dos povos indígenas	950.000	3.663	0,39%
6144	Capacitação de profissionais para atenção à saúde da população	10.000.000	-	0,00%
6501	Atenção à saúde dos povos indígenas	129.999.995	19.085.070	14,68%
7658	Sistema de informação em saúde indígena	5.299.999	4.778	0,09%
	<u>Ministério do Desenvolvimento Agrário</u>	<b>480.000</b>	<b>-</b>	<b>0,00%</b>
2178	Assistência técnica e extensão rural em áreas indígenas	480.000	-	0,00%
151	<b>Proteção de Terras Indígenas, Gestão Territorial e Etnodesenvolvimento</b>	<b>64.187.291</b>	<b>898.717</b>	<b>1,40%</b>
	<u>Ministério da Justiça</u>	<b>53.081.961</b>	<b>887.035</b>	<b>1,67%</b>
2235	Demarcação e aviventação de terras indígenas	2.099.998	43.238	2,06%
2272	Gestão e administração do programa	56.975	-	0,00%

2372	Fomento a projetos especiais implementados em terras indígenas	100.000	-	0,00%
2540	Avaliação de estudos de impacto ambiental e cultural de empreendimentos em terras indígenas	250.000	6.533	2,61%
2566	Conservação e recuperação da biodiversidade em terras indígenas	1.159.999	20.840	1,80%
2707	Fiscalização de terras indígenas	5.999.996	241.185	4,02%
2711	Fomento às atividades produtivas em áreas indígenas	9.149.998	132.639	1,45%
2715	Funcionamento de postos indígenas	4.935.000	64.339	1,30%
4276	Identificação e revisão de terras indígenas	1.999.999	61.925	3,10%
4390	Regularização fundiária de terras indígenas	18.579.997	269.261	1,45%
4524	Proteção de população indígena isolada e de recente contato	750.000	12.382	1,65%
7494	Regularização e proteção de terras indígenas na Amazônia Legal - PPTAL (Programa-Piloto)	7.999.999	34.693	0,43%
	<b>Ministério do Meio Ambiente</b>	<b>11.105.330</b>	<b>11.682</b>	<b>0,11%</b>
2967	Gestão ambiental em terras indígenas no Brasil - Nacional	250.000	-	0,00%
2967	Gestão ambiental em terras indígenas no Brasil - Norte	485.139	11.682	2,41%
6063	Fomento a projetos de gestão ambiental dos povos indígenas da Amazônia (Programa-Piloto)	10.370.191	-	0,00%
498	<b>Desenvolvimento Sustentável do Pantanal</b>	<b>1.000.000</b>	<b>-</b>	<b>0,00%</b>
	<b>Ministério do Meio Ambiente</b>	<b>1.000.000</b>	<b>-</b>	<b>0,00%</b>
892	Apoio a ações socioambientais em terras indígenas na bacia do Alto Paraguai	1.000.000	-	0,00%
1287	<b>Saneamento Rural</b>	<b>25.999.995</b>	<b>368.665</b>	<b>1,42%</b>
	<b>Ministério da Saúde</b>			
7684	Ampliação de ações de saneamento básica em aldeias indígenas	25.999.995	368.665	1,42%
<b>TOTAL</b>		<b>277.358.484</b>	<b>21.169.154</b>	<b>7,63%</b>

Fonte: SIAFI/STN - Base de Dados da Assessoria de Orçamento da Câmara dos Deputados e PRODASEN.  
Elaboração: INESC

#### EXPEDIENTE

INESC - Instituto de Estudos Socioeconômicos - End: SCS - Qd, 08, Bl B-50 - Salas 431/441 Ed. Venâncio 2000 - CEP. 70.333-970 - Brasília/DF - Brasil - Fone: (61) 212 0200 - Fax: (61) 212 0216 - E-mail: protocoloinesc@inesc.org.br - Site: www.inesc.org.br - Conselho Diretor: Jackson Machado, Ronaldo Garcia, Elisabeth Barros, Gilda Cabral, Gisela Alencar, Nathali Beghin, Paulo Calmon, Pe. José Ernani - Colegiado de gestão: José Antônio Moroni, Iara Pietricovsky - Assessoria Técnica: Denise Rocha, Edélcio Vigna, Jair Barbosa Júnior, Jussara de Goiás, Luciana Costa, Márcio Pontual, Ricardo Verdum, Selene Nunes - Jornalista responsável: Luciana Costa - Projeto gráfico: DataCerta Comunicação - Diagramação: Ivone Melo