



## NOTA TÉCNICA

### A Política Indigenista no PPA e na LOA

Na presente Nota Técnica, a Indigenistas Associados (INA), associação de servidores da Fundação Nacional do Índio (Funai), apresenta análise da situação da política indigenista nas propostas de Plano Plurianual (PPA 2020-2023) e de Lei Orçamentária Anual (LOA 2020) enviadas pelo Governo Federal ao Congresso Nacional. Está configurado, nesses instrumentos, um grave enfraquecimento da política indigenista, que deixa de contar com programa específico, tem suas ações alocadas em programa inadequado e sofre crítico corte orçamentário. É necessário, de forma urgente, rever as propostas para a garantia dos direitos indígenas, de acordo com a Constituição.

A realidade de exercício da missão institucional da Funai vê-se presentemente precarizada em diversas frentes: recursos humanos insuficientes; condições de trabalho inadequadas e frequentemente associadas a riscos à integridade física e à própria vida dos servidores em campo; bem como dos indígenas em suas aldeias diante de invasões e ameaças externas; paralisia administrativa decorrente da chegada de novos dirigentes e de medidas por eles tomadas, além de orientação política direcionada intensivamente à exploração dos recursos das terras indígenas, sem consulta aos povos indígenas. Os projetos de lei do PPA 2020-2023 (PL nº 21/2019-CN) e da LOA 2020 (PL nº 22/2019-CN) vêm agravar ainda mais esse quadro.

A proposta do novo PPA que ora tramita no Congresso Nacional não leva em consideração as especificidades indígenas, exceto na área da saúde. Todos os demais aspectos dos direitos dos povos originários e das políticas a eles direcionadas foram flagrantemente invisibilizados. O PPA foi introduzido como instrumento de planejamento governamental pela Constituição da República de 1988 (Artigos 35, 48, 74, 84, 165, 166 e 167). A proposta para o próximo quadriênio rompe com tal princípio que se manteve inalterado em todos os ciclos anteriores. Se aprovado como está, será o primeiro PPA sem programação governamental específica para lidar com a totalidade das condições de vida dos povos indígenas. Os PPAs sempre trouxeram objetivos, metas ou propostas de indicadores de resultados comprometidos, notadamente, com a garantia da posse da terra aos indígenas, o que se oculta por inteiro da proposta para o ciclo vindouro. Observe-se o comparativo abaixo:

#### **Presença indígena nos PPAs do Governo Federal<sup>(1)</sup>**

<b>PPA 1991-1995</b>	Subprograma 0484 (Ministério da Justiça) – “Assistência ao Silvícola”
<b>PPA 1996-1999</b>	Objetivos e Metas nas áreas de “Meio Ambiente” e “Justiça, Segurança e Cidadania”



<b>PPA 2000-2003</b>	Programas 0150 – “Etnodesenvolvimento das Sociedades Indígenas” e 0151 – “Territórios e Culturas Indígena”
<b>PPA 2004-2007</b>	Programas 0150 – “Identidade Étnica e Patrimônio Cultural dos Povos Indígenas” e 0151 – “Proteção de Terras Indígenas, Gestão Territorial e Etnodesenvolvimento”
<b>PPA 2008-2011</b>	Programa 0150 – “Proteção e Promoção dos Povos Indígenas”
<b>PPAs 2012-2015 e 2016-2019</b>	Programa 2065 – “Proteção e Promoção dos Direitos dos Povos Indígenas”
<b>PL nº 21/ 2019</b>	Programa <b>5022</b> – “Proteção, Promoção e Recuperação da <b>Saúde Indígena</b> ”

O texto do projeto de PPA não deixa claro qual programa abrange as atividades desempenhadas pela Funai. Somente com a leitura do projeto de LOA, verifica-se que as atividades do órgão indigenista federal compõem não o único programa que remete textualmente aos povos indígenas, o 5022, mas o **5034 - “Proteção à vida, fortalecimento da família, promoção e defesa dos direitos humanos para todos”**, de responsabilidade do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MMFDH). Isso, apesar de a Funai vincular-se ao Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP) e de ser deste, e não do MMFDH, a competência administrativa pela área relativa aos direitos indígenas.

O Programa 5034 liga-se à “Diretriz 04 – *Valorização da liberdade individual e da cidadania com foco na família*”. Contempla um único Objetivo: “1179 - *Ampliar o acesso e o alcance das políticas de direitos, com foco no fortalecimento da família, por meio da melhoria da qualidade dos serviços de promoção e proteção da vida, desde a concepção, da mulher, da família e dos direitos humanos para todos*”. E tem uma única Meta: “0506 - *Promover maior e melhor acesso aos serviços de promoção e proteção de direitos, com foco no fortalecimento da família e em públicos não alcançados por políticas de governo*”.

Trata-se, como se vê, de textos que não revelam sequer tentativa de compatibilização com o direito maior que a Constituição e a legislação infraconstitucional brasileiras asseguram aos indígenas: o direito à diferença, isto é, a manterem sua organização social, língua, costumes, território e tudo o se lhes afigura como condição para se reproduzirem física e culturalmente como coletivas diferenciadas no seio da sociedade brasileira. Nem mesmo a proposta de indicador do desempenho do Programa 5034 (“Índice Direitos para Todos”) permite vislumbrar como as ações indigenistas nele se acomodariam.



Apesar da Mensagem Presidencial que acompanha o PL do PPA fazer menção a um processo de realização de “oficinas individuais (uma para cada programa) com o objetivo de discutir o conteúdo da política pública que se pretende implementar”, destaca-se a necessidade de maior diálogo com povos indígenas e com indigenistas, para mudanças maiores que venham a alterar o desenvolvimento institucional da política indigenista ao longo destes 30 anos, de forma a não produzir a desorganização desta política. Os Planos e Políticas de governo não podem ser instrumentos que sirvam à desestruturação da devida promoção e proteção dos direitos dos povos indígenas, que deve executar o Estado brasileiro.

Ademais, a submissão da temática indígena ao MMFDH no âmbito do PPA faz lembrar ato administrativo que, praticado ao início do atual mandato presidencial, foi posteriormente revisto. A referência, aqui, é à Medida Provisória (MP) nº 870, de 1º de janeiro de 2019, que pretendia situar os direitos indígenas como área de competência do MMFDH. Sua regulamentar apreciação pelo Congresso Nacional, no entanto, acabou por resultar na permanência da área no MJSP, o que viria a ser depois confirmado pelo Supremo Tribunal Federal (STF). Estamos em face, portanto, de uma tentativa de “retornar à estaca zero”: uma inconformidade do Poder Executivo em aceitar o resultado de um processo em que foi vencido pelas avaliações e decisões tomadas pelos outros Poderes.

Isso ganha significado ainda mais problemático quando se observa que, no sistema oficial de planejamento e orçamento do governo federal, o Siop, parte das ações orçamentárias da Funai para o ano de 2019 estão registradas em vinculação não ao MJSP, mas ao MMFDH. Mais grave: parte dos recursos do orçamento da Funai foram efetivamente destinados ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), o qual, em havendo persistido a lógica da MP 870, teria absorvido as competências da Fundação nas áreas de demarcação de terras e interveniência em processos de licenciamento ambiental. Uma vez que também esse aspecto da MP 870 foi definitivamente revertido pelo STF, impõe-se a necessidade de que o Ministério da Economia promova o retorno da dotação orçamentária da ordem de R\$ 12,8 milhões, do MAPA à Funai, o que até o momento não ocorreu.

Seja pelo desenho da proposta do novo PPA, seja pela prática do Siop, destacam-se com clareza a disposição do governo federal para não cumprir a decisão consensuada no Congresso e no STF: os direitos indígenas, aí incluída a demarcação de terras, constituem assunto do MJSP, ministério ao qual se vincula a Funai. A indisposição a cumprir as regras da institucionalidade democrática, presente no PPA, na LOA e no Siop, deve servir de alerta a todos os que se preocupam com a defesa e a promoção dos direitos indígenas.

Almejamos que parlamentares compromissados com a pauta possam servir-se do presente material para propor que o PPA 2020-2023 contemple um programa específico para os povos indígenas, explicitando que tal programa deve ser de responsabilidade do MJSP e do qual devem fazer parte, no mínimo, as ações orçamentárias da Funai e da Secretaria Especial de Saúde Indígena/ Ministério da Saúde.



Ainda que se possa trazer que a proposta é a simplificação do PPA intencionada pelo governo, trata-se aqui de defender não a criação de um Programa a mais, mas, sim, a reunião das ações da saúde indígena, hoje alocadas no Programa 5022, com as ações da Funai/ MJSP. Com isso, o PPA estaria refletindo de maneira mais fiel a - ainda existente - institucionalidade da política indigenista, e não sendo usado para intensificar sua desintegração. Não custa lembrar que a competência do MJSP na área dos direitos indígenas inclui "o acompanhamento das ações de saúde desenvolvidas em prol das comunidades indígenas" (Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019, art. 37, inciso XXI).

A revisão do desenho do PPA, no entanto, é insuficiente. É fundamental que se altere também o PL nº 22/2019-CN, isto é, o PLOA 2020. Isso porque, ecoando a intenção de enfraquecimento da política indigenista que se manifesta no PLPPA 2020-2023, o PLOA 2020 traz uma drástica redução do orçamento finalístico da Funai, conforme se observa abaixo:

#### **LOA 2019 x PLOA 2020 – Comparativo das ações orçamentárias finalísticas da Funai<sup>(2)</sup>**

<b>Ação</b>	<b>LOA 2019 – Programa 2065 – Proteção e Promoção dos Direitos dos Povos Indígenas</b>	<b>PLOA 2020 – Programa 5034 – Proteção à vida, fortalecimento da família, promoção e defesa dos direitos humanos para todos</b>
20UF – Regularização, Demarcação e Fiscalização de Terras Indígenas e Proteção dos Povos Indígenas Isolados	R\$ 34.122.252	R\$ 21.559.751
215O – Gestão Ambiental e Etnodesenvolvimento	R\$ 18.150.853	–
215Q – Promoção dos Direitos dos Povos Indígenas de Recente Contato	R\$ 1.756.370	–



2384 – Direitos Sociais e Culturais e à Cidadania	R\$ 20.734.534	–
8635 – Preservação Cultural dos Povos Indígenas	R\$ 3.496.232	–
21BO - Proteção e Promoção dos Direitos dos Povos Indígenas	–	R\$ 24.435.419
Conjunto	<b>R\$ 78.260.241</b>	<b>R\$ 45.995.170</b>

Como se nota, propõe-se um corte nominal (sem considerar a inflação do período) que supera os 40% no conjunto de ações finalísticas da Funai. Na ação referente à demarcação e proteção das terras indígenas (20UF), o corte é de 37%. As outras quatro ações, relacionadas à promoção de direitos sociais e da gestão das terras indígenas com vistas ao desenvolvimento em bases sustentáveis, foram agrupadas numa única, com corte orçamentário nominal na casa dos 44,6%. Não se vislumbra como seria possível manter todo o espectro de atuação da Funai com redução orçamentária tão expressiva.

É imprescindível, portanto, proceder não apenas a uma reinserção qualitativa da Funai no planejamento de governo para o próximo quadriênio (PPA), por meio de um Programa específico, mas também uma significativa recomposição quantitativa do orçamento autorizado para a entidade no próximo ano. Sem essa recomposição, a política indigenista oficial estará se aproximando da completa desintegração, o que, infelizmente, parece ser o explícito objetivo dos PLs do PPA 2020-2023 e da LOA 2020, com seus graves cortes e mudanças estruturais que se mostram incompatíveis com a proteção e promoção dos direitos indígenas.

INDIGENISTAS ASSOCIADOS

Outubro, 2019.



### **(1) Fontes do quadro Presença indígena nos PPAs do Governo Federal:**

- *Lei nº 8.173, de 30 de janeiro de 1991, Anexo 1, p. 121 e ss. e p. 534* (disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/1989\\_1994/anexo/ANL8173-1991.pdf](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/1989_1994/anexo/ANL8173-1991.pdf)>; acesso em 16 de outubro de 2019);
- *Lei nº 9.276, de 9 de maio de 1996, Tabelas do Anexo, p. 13-14 e 31-32*, (disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/1995\\_1997/anexo/ANL9276-96.pdf](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/1995_1997/anexo/ANL9276-96.pdf)>; acesso em 16 de outubro de 2019); *Lei nº 9.989, de 21 de julho de 2000, Anexo II – A, p. 353 e ss. e Anexo II – B, p. 277 e ss.* (disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1998-2000/anexo/ANL9989-II-00-A.pdf](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1998-2000/anexo/ANL9989-II-00-A.pdf)> e <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1998-2000/anexo/ANL9989-II-00-B.pdf](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1998-2000/anexo/ANL9989-II-00-B.pdf)>; acesso em 16 de outubro de 2019);
- *Lei nº 10.933, de 11 de agosto de 2004, Anexo II (alterado pela Lei nº 11.318, de 2006 e pela Lei nº 11.450, de 2007 – p. 164-165 e p. 231 –* disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2007/Lei/Anexo/ANL11450-07.pdf](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/Anexo/ANL11450-07.pdf)>; acesso em 17 de outubro de 2019);
- *Lei nº 11.653, de 7 de abril de 2008, Anexo I, p. 321-322* (disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2008/lei/anexos/ANL11653-08-1.pdf](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/anexos/ANL11653-08-1.pdf)>; acesso em 17 de outubro de 2019);
- *Lei nº 12.593, de 18 de janeiro de 2012, Anexo, p. 287 e ss.* (disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/Lei/Anexos/anl12593.pdf](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Lei/Anexos/anl12593.pdf)>; acesso em 17 de outubro de 2019);
- *Lei nº 13.249, de 13 de janeiro de 2016, Anexo 1, p. 260 e ss.* (disponível em <[https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/ppa/PPA\\_2016\\_2019/lei/SuplementoPPA\\_2016\\_01\\_14.pdf](https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/ppa/PPA_2016_2019/lei/SuplementoPPA_2016_01_14.pdf)>; acesso em 17 de outubro de 2019); e
- PL (Projeto de Lei) nº 21/2019-CN, Anexo I, p. 51 (disponível em <[https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/ppa/ppa\\_2020\\_2023/proposta/anexos.pdf](https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/ppa/ppa_2020_2023/proposta/anexos.pdf)>; acesso em 17 de outubro de 2019)

### **(2) Fontes do quadro LOA 2019 x PLOA 2020 – Comparativo das ações orçamentárias finalísticas da Funai:**

- *Lei nº 13.808, de 15 de janeiro de 2019, Volume IV, p. 126* (disponível em <<http://www.planejamento.gov.br/assuntos/orcamento-1/orcamentos-anuais/orcamento-anual-de-2019>>; acesso em 16 de outubro de 2019) e
- *PL nº 22/2019-CN, Volume IV, Tomo I, p. 250* (disponível em <[https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/loa/copy\\_of\\_2019/tramitacao/proposta-do-poder-executivo/Projeto.html](https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/loa/copy_of_2019/tramitacao/proposta-do-poder-executivo/Projeto.html)>; acesso em 17 de outubro de 2019).

\* \* \*