

EDITORIAL

Um desafio para o governo Lula

A análise do último Plano Plurianual (2000/2003) demonstra: os recursos destinados pelo governo federal para os indígenas continuam mal aplicados e insuficientes para promover o desenvolvimento desta população.

A educação indígena está longe de ser intercultural e bilingue, como deveria, uma vez que não há recurso específico para a educação dos índios no PPA. Eles são alvos das mesmas ações voltadas para o restante dos brasileiros e, portanto, não são atendidos em suas especificidades.

Em que pese o fortalecimento da política de saúde para os índios, com resultado satisfatório na redução da mortalidade, o fato é que o maior investimento na Saúde se deu em detrimento da área da Justiça. A Funai (Ministério da Justiça) recebeu quase a metade do que foi destinado à Fundação Nacional de Saúde no governo Fernando Henrique.

Atualmente sucateada e criticada, a Funai chega aos 35 anos com o desafio de reestruturar seu modelo de gestão para impulsionar uma política que, de fato, promova a defesa dos direitos e do desenvolvimento indígena.

Ao governo Lula, fica a oportunidade de garantir a participação dos índios na elaboração do próximo PPA (2004/2007). Esta antiga necessidade, até agora, não passa de reivindicação.

O novo PPA e as políticas públicas para os Povos Indígenas

A efetiva ruptura do monopólio tutelar da Fundação Nacional do Índio – Funai – é, sem dúvida, a primeira constatação a ser feita quando se avalia o orçamento executado do Plano Plurianual 2000/2003. À luz dos dados orçamentários, não se pode falar em uma política indigenista, quer pela inexistência de um planejamento governamental integrado, quer pela não aplicação de recursos especificamente destinados para índios por um único órgão da administração pública.

As informações referentes ao último Plano Plurianual - PPA, se não nos permitem saber de re-



curso diversos que revertem para ou contra os índios - como, por exemplo, o pagamento de aposentadorias a índios pelo INSS ou as atividades que impactam negativamente os povos indígenas, a exemplo da construção de hidrovias, gasodutos, hidrelétricas, etc. -, permitem-nos um relance sobre as intenções de governo para os indígenas. E é possível conectá-las a alguns de seus efeitos socialmente perceptíveis.

Um estudo do Inesc¹, realizado em 2000, apresenta uma avaliação do orçamento executado no primeiro ano do Plano Plurianual 2000/2003 e da proposta para o ano de 2001. De lá para cá, muitos fatos modificaram a cena brasileira: tivemos uma eleição presidencial e um novo governo assumiu o poder. Agora, às vésperas de construirmos o próximo PPA (2004/2007), cabe refletir sobre o quanto certas tendências verificadas em 2000 se consolidaram, como se entreteceram na conjuntura política atual, e os perigos de seu incrustamento duradouro, a se manterem as indicações dos últimos anos e o quadro com que nos defrontamos no atual momento.

O Ministério da Justiça (leia-se, Funai) não foi, durante todo o período, o locus do principal investimento do governo Fernando Henrique, mas sim o Ministério da Saúde, ou melhor, a Fundação Nacional de Saúde

Poucos recursos

Ao analisarmos os recursos para as ações dos dois grandes programas do PPA 2000/2003 referentes aos povos indígenas - Etnodesenvolvimento das sociedades indígenas e Território e cultura indígenas -, veremos, como demonstra a tabela nº 1, que: 1) foram poucos os recursos efetivamente aplicados às ações desses programas, isto é, no sentido de promover políticas de caráter compensatório, indexadas aos indígenas, voltadas para a construção de um Estado pluriétnico e multicultural, instrumento da superação de desigualdades sociais; e 2) o Ministério da Justiça (leia-se Funai, excluídos desta os gastos de pessoal e administração, que correspondem hoje a cerca de 30% do total de seu orçamento) não foi, durante todo o período, o *locus* do principal investimento do governo Fernando Henrique Cardoso, mas sim o Ministério da Saúde, ou melhor, a Fundação Nacional de Saúde -Funasa, com a implantação dos Distritos Sanitários Especiais Indígenas -DSEIs. A diferença de montantes é expressiva, vigindo ainda em 2003, cujos valores autorizados seguem o padrão dos efetivamente liquidados para os anos de 2000, 2001 e 2002, numa proporção de cerca do dobro entre o Ministério da Saúde e o da Justiça.

É importante ressaltar, no tocante à “educação” (categoria que usamos para aglutinar ações ainda elencadas para a Funai), por exemplo, que

¹ SOUZA, H. “Políticas públicas para povos indígenas: uma análise a partir do orçamento”, Nota técnica nº 38, Inesc, Brasília, outubro de 2000.

Orçamento & Política Socioambiental

Orçamento & Política Socioambiental: uma publicação trimestral do INESC – Instituto de Estudos Socioeconômicos, em parceria com a Fundação Heinrich Böll. Tiragem: 3 mil exemplares. INESC - End: SCS – Qd, 08, Bl B-50 - Sala 435 Ed. Venâncio 2000 – CEP. 70.333-970 – Brasília/DF – Brasil – Tel: (61) 212 0200 – Fax: (61) 212 0216 – E-mail: inesc@inesc.org.br – Site: www.inesc.org.br - Conselho Diretor: Jackson Luiz Pires Machado, Ronaldo Coutinho Garcia, Maria Elizabeth Diniz Barros, Gisela Alencar Santos, Nathali Beghin, Gilda Cabral de Araújo, Guacira César de Oliveira, Pe. José Ernani Pinheiro, Paulo Calmon - Colegiado de Gestão: Iara Pietricovsky, José Antônio Moroni - Assessoria: Denise Rocha, Edécio Vigna, Jair Barbosa Júnior, Jussara de Goiás, Luciana Costa, Márcio Pontual, Ricardo Verdum, Selene Nunes - Jornalista responsável: Luciana Costa - Diagramação: Data Certa Comunicação - Impressão: Vangraf

Tabela 1

Orçamento Indígena por Ministério - 2000/2003

Ministério	2000		2001		2002		2003		R\$ mil
	Valores	%	Valores	%	Valores	%	Valores	%	
	Liquidados		Liquidados		Liquidados		Autorizados		
Justiça	33.498,4	36,1	70.528,7	41,0	66.193,4	34,5	71.809,9	35,1	
Saúde	58.002,9	62,7	98.901,0	57,4	124.227,3	64,8	126.245,8	61,7	
Meio Ambiente	279,8	0,3	2.046,8	1,2	1.085,9	0,6	6.099,7	3,0	
Educação	399,7	0,4	295,0	0,2	260,6	0,1	400,0	0,2	
Agricultura e Abastecimento	132,0	0,1	223,1	0,1	38,1	0,0	36,0	0,0	
Integração Nacional	360,0	0,4	177,0	0,1	-	-	-	-	
TOTAL	92.672,8	100,0	172.171,6	100,0	191.805,3	100,0	204.591,4	100,0	

o total de recursos utilizados para os índios através de estados e municípios não consta dos montantes relacionados pelo PPA nas ações dirigidas aos índios, pois encontra-se diluído em ações destinadas a todos os cidadãos brasileiros. Isso segue a tradição homogeneizante das políticas educacionais do Estado brasileiro, em franca contradição com os parâmetros curriculares para uma educação indígena intercultural, bilingue e diferenciada do Ministério da Educação. Assim, não é possível aos povos indígenas controlar socialmente o uso desse recurso.

A lógica implícita nesta distribuição era, como destacou Souza (2000), a reforma de Estado da primeira gestão de FHC, bastante descurada no seu segundo mandato, com suas metas de redução do aparelho de Estado e de crescimento da execução de atividades públicas pelo Terceiro

Setor, com a suposta busca de uma crescente participação das populações-alvo nos processos decisórios que as afetassem. O resultado foi uma imperfeita desmontagem dos dispositivos de Estado para execução das políticas sociais, sem um avanço significativo de novas formas.

Agregando-se em seis grandes blocos os dados para as ações previstas pelo PPA para a Funai, surgem tendências mais gerais induzidas por essas possibilidades de gastos: "Regularização fundiária", "Assistência tutelar", "Educação", "Promoção cultural", "Capacitação" e "Meio ambiente". Na tabela 2, estão os resultados dessa agregação. Como é evidente pelas atribuições legais do órgão, à Funai coube a responsabilidade pela regularização fundiária. O percentual dessa categoria no total dos recursos destinados ao aparelho indigenista não foi infe-

Tabela 2

Orçamento indígena no Ministério da Justiça
Agrupado por "categoria de ações"

Ministério	2000		2001		2002		2003		R\$ mil
	Valores	%	Valores	%	Valores	%	Valores	%	
	Liquidados		Liquidados		Liquidados		Autorizados		
Regularização Fundiária	14.942,9	44,6	42.068,0	59,6	34.570,9	52,2	40.602,8	56,4	
Assistência tutelar	16.265,4	48,6	22.587,3	32,0	24.515,1	37,0	22.489,8	31,2	
Educação	1.555,7	4,6	3.552,8	5,0	4.949,9	7,6	5.329,9	7,4	
Meio Ambiente	272,5	0,8	909,2	1,3	951,1	1,4	1.410,0	2,0	
Promoção cultural	201,4	0,6	984,3	1,4	752,0	1,1	1.367,0	1,9	
Capacitação	259,8	0,8	426,0	0,7	452,8	0,7	810,0	1,1	
Totais	33.497,7	100,0	70.527,6	100,0	66.191,8	100,0	72.009,5	100,0	

rior a 44,6% do total destinado a ações a serem implementadas pela Funai. Muitos desses recursos provieram do Estado brasileiro, como o Fundo Nacional de Combate à Pobreza, fundo instável e oscilante durante o período.

Até aí, nada surpreendente. O governo FHC poderia ter construído, a partir dessa separação tão forte, ainda que com poucos recursos, sinais de uma vontade de transformação. A regularização fundiária, sobretudo a executada na região Amazônica, esteve visível em planejamentos, foi proposta e executada com a presença de instâncias de controle social².

A partir de 1999, no âmbito do Projeto Integrado de Proteção às Terras e Populações Indígenas da Amazônia Legal - PPTAL, do Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais do Brasil - PPG-7, a Funai, fazendo uso de recursos da cooperação alemã, sobretudo, promoveu estratégias para viabilizar processos "participativos" de demarcação de terras indígenas, através da assinatura de convênios com organizações e associações indígenas. Estes resultaram em amplas mobilizações das comunidades, precedidas por atividades de capacitação e instrumentalização de recursos humanos locais. Proporcionaram, ainda, o fortalecimento institucional de suas organizações de representação política, bem como contribuíram para dar visibilidade e maior sustentabilidade às demarcações e para redimensionar as relações que aquelas populações e organizações historicamen-

Não incluídos nos projetos financiados pela cooperação internacional, os processos de regularização de terras indígenas nas regiões Nordeste, Sudeste e Sul caminharam em ritmo bem mais lento

te mantinham com vários grupos e instituições da sociedade.

A partir de 2000, como desdobramento destas iniciativas, o PPTAL apoiou sete "planos de vigilância" em terras indígenas de quatro estados amazônicos, gerenciados por organizações indígenas e/ou entidades indigenistas de apoio, que resultaram em estratégias inovadoras e bem sucedidas para a fiscalização e proteção dos limites das terras já demarcadas³.

Todavia, não incluídos nos projetos financiados pela cooperação internacional, os processos de regularização de terras indígenas nas regiões Nordeste, Sudeste e Sul caminharam em ritmo bem mais lento. Defrontaram-se com a escassez de pessoal para a constituição de grupos técnicos de identificação, com as intensas pressões e as ações violentas de grupos políticos e econômicos contrários ao reconhecimento de novos territórios e, também, com a dificuldade de dar prosseguimento, após à demarcação, aos processos de pagamento das indenizações das benfeitorias e de retirada dos ocupantes não-indígenas. Tudo isso sem contar os embates e as discussões que circundam a idéia de "reconhecimento étnico" com que o aparelho indigenista tem tentado fazer frente aos processos de etnogênese.

Examinando a tabela 2, podemos notar que foram utilizados/autorizados recursos nunca inferiores a 30% do total para o que chamamos de "assistência tutelar". Trata-se de um conjunto de ações que, mesmo quando não claramente destinadas a atendimentos "emergenciais", servem a um modo de funcionamento justificado pelo padrão salvacionista característico do espírito patronal do sertanismo. Sem planejamento

2 Referimo-nos à Comissão Paritária Consultiva do Projeto Integrado de Proteção às Terras e Populações Indígenas da Amazônia Legal-PPTAL.

3 Para dados mais detalhados sobre as "demarcações participativas", ver Pacheco de Oliveira e Piedrafita Iglesias, in "Estado e povos indígenas: bases para uma nova política indigenista II", Contracapa Livraria/Laced, p. 41-68, Rio de Janeiro, 2002.

específico ou controle social de seus usos, estes recursos servem a articulações diádicas entre um indivíduo integrante da administração indigenista, com inserção local/regional e funções homólogas às de um patrão (mas portador de uma auto-representação próxima à do missionário tradicional), e certas redes ou facções de povos indígenas específicos, operando sob a lógica da troca personalizada, intercambiando apoio político e recursos sob a forma de cargos, bens, ou moeda, os quais deveriam ser usados para o desenvolvimento dos indígenas. Este tipo de padrão, às vezes temperado por um certo populismo amedrontado, dá suporte ao jogo faccional que, articulando funcionários e não-funcionários da Funai, sejam eles índios ou não, coloca em disputa o controle da presidência do aparelho, num mundo paralelo que tem sido estimulado pela falta de direção política dos escalões superiores do governo⁴. Neste esquema de poder, participar para um índio é ser cliente de um patrão, seja ele até mesmo um outro indígena. A se manter este estado de coisas, a Funai é uma instância muito pouco eficaz para a discussão, canalização e mediação das demandas e propostas dos grupos, lideranças e associações indígenas. Isto fica ainda mais aguçado se levado em conta que, pela via dos cargos, à falta de outros recursos ao etnodesenvolvimento e fomento de

Há uma distribuição completamente desigual de recursos para ações com povos indígenas, e aqueles povos em situação de maior vulnerabilidade vêm-se em situação crescentemente desvantajosa e desigual

atividades produtivas, os povos indígenas acabam recebendo recursos que deveriam ser disponibilizados em bases transparentes e controladas.

O resultado é uma distribuição completamente desigual de recursos para ações com povos indígenas, em que aqueles povos em situação de maior vulnerabilidade vêm-se em situação crescentemente desvantajosa e desigual. Em outras palavras, são poucos recursos e aplicados de modo a reproduzir o pior. Essa afirmação pode ser corroborada, também, pelo quanto foi orçado e utilizado para melhorar a ação indigenista, sendo um índice disso o caráter residual da categoria “capacitação”. Neste padrão de distribuição de recursos ainda em curso, não apenas alguns povos são “mais índios” do que outros, com acesso a mais recursos, mas aprofundam-se as razões pelas quais a denúncia de sucateamento da Funai tem se somado à proposta de extinção de uma ação indigenista de Estado, confundindo-se o modelo indigenista em curso com a própria existência do órgão.

Na área da saúde indígena, os recursos sofreram um aumento inegável a partir de 2000, com o início de sua gestão pelo Ministério da Saúde/Funasa, tendo praticamente dobrado entre 2000 e 2002⁵. Os Distritos Sanitários Especiais Indígenas - DSEIs, além de se assentarem numa revisão do modelo campanhista de assistência à saúde em benefício de um modelo de oferta ininterrupta de serviços, introduziram também, do ponto de vista administrativo, a perspectiva da terceirização e da descentralização da execução das ações de saúde, que, através de convêni-

4 O lema de “os índios é que sabem” e do protagonismo indígena obscurece que alguns índios são, para estes efeitos, mais “índios” do que outros. Lideranças indígenas têm denunciado em inúmeros encontros este tipo de desvio, e, mais recentemente, o presidente da Funai, Eduardo Almeida (Ofício nº 193/2003, em www.funai.gov.br), referiu-se à capacidade de desestabilização que articulações de servidores têm infligido à gestão do órgão indigenista. Para uma análise de redes de corrupção desde instâncias locais/municipais, ver Bezerra, “Corrupção”, Relume-Dumacará/Anpocs, 1995; e Bezerra, “Em nome das bases: política, favor e dependência pessoal”, 1999.

5 Além da legislação de 1999, ligada à transferência da responsabilidade pela saúde indígena para o Ministério da Saúde e à implantação dos DSEIs (decreto nº 3.156, de 27 de agosto de 1999; portaria nº 1.163/GM, de 14 de setembro de 1999; lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1999 e da lei nº 9.836, de 23 de setembro de 1999), foi baixada em janeiro de 2002 a portaria nº 254 do Ministério da Saúde, aprovando a Política Nacional de Atenção à Saúde dos Povos Indígenas.

Quadro 1

Convênios estabelecidos pela FUNASA

Fundação Nacional de Saúde - Ministério da Saúde

Convênios	2000	2001	2002
Organizações indígenas	4	14	19
Organizações indigenistas	8	16	17
Prefeituras municipais	0	13	5
Outros	0	2	2
TOTAL	12	35	43

Fonte: www.funasa.gov.br

os, passaram a ser distribuídas entre organizações indígenas, organizações indigenistas e municípios, sob a coordenação da Funasa (ver quadro 1)⁶.

Apesar da tendência ao crescimento do número de convênios estabelecidos pela Funasa com organizações indígenas e indigenistas, em detrimento do número de convênios firmados com os municípios, a participação municipal na dinâmica orçamentária da saúde não diminuiu: se a modalidade de relacionamento com as prefeituras, via convênio, vem caindo, o mesmo não pode ser dito sobre o repasse direto de recursos para os orçamentos municipais de saúde. Esta última alternativa viabilizou, em 2002, a participação de 198 sistemas municipais de saúde em programas de atenção à saúde indígena. A municipalização, que vem sendo apontada como um dos pontos fracos do modelo atualmente em vigor, não permite o controle social adequado so-

A municipalização, que vem sendo apontada como um dos pontos fracos do modelo atualmente em vigor, não permite o controle social adequado sobre a utilização dos recursos, acabando por limitar as possibilidades de ação das organizações indígenas

bre a utilização dos recursos, acabando por limitar as possibilidades de ação das organizações indígenas e por induzir, numa tendência mais geral da administração pública, às formas de relação clientelistas típicas do mundo rural brasileiro⁷. Em decorrência disto, tem sido freqüente a demanda de representantes indígenas pela suspensão imediata dos acordos com as prefeituras, em favor da execução direta das ações pela própria Funasa.

Este modelo híbrido de execução das ações de saúde indígena também tem enfrentado problemas no que diz respeito às formas de participação que instituiu. Se baseado teoricamente numa estrutura participativa ascendente, calçada em Conselhos Locais e Distritais que se reportam à Comissão Intersetorial de Saúde Indígena – CISI - e ao Conselho Nacional de Saúde - CNS, diversos entraves têm dificultado seu pleno funcionamento, incluindo desde dificuldades de compreensão da linguagem e dos mecanismos burocráticos em jogo por parte dos índios, até dificuldades em conciliar diferentes concepções culturais quanto ao que sejam participação, representatividade, processos de tratamento e cura, ritmos de trabalho convenientes, etc.

6 As áreas de abrangência dos DSEIs não acompanham a divisão administrativa dos estados brasileiros, obedecendo a uma lógica que procura acompanhar a divisão étnica dos grupos indígenas, sua distribuição demográfica tradicional e ainda aspectos ligados ao perfil epidemiológico e à disponibilidade dos recursos humanos e de infraestrutura existentes. Dos 34 DSEIs, 19 estão localizados na região Norte, 6 na região Centro-Oeste, 6 na região Nordeste, 1 na região Sudeste e 2 dois abrangem estados localizados nas regiões Sul e Sudeste simultaneamente. Os distritos com maior população são os de Mato Grosso do Sul, que atende 42.098 indivíduos, seguido pelo Leste de Roraima, com 29.910, Interior Sul, com 28.995, Alto Solimões, com 28.910 e Alto Purus, com 28.190 (fonte: site www.funasa.org.br).

7 O sistema dos DSEIs prevê, além da atenção básica oferecida pelos Postos de Saúde Indígena e pelos Pólos Base, uma articulação com o Sistema Único de Saúde – SUS - para cuidar dos casos de atenção média e de alta complexidade, cabendo às Casas de Saúde do Índio a função de fazer a transição de indivíduos entre os dois sistemas. As unidades hospitalares do SUS que participam da atenção à saúde indígena recebem recursos complementares próprios para tal, sobre os quais parece haver também pouco controle.

O mecanismo jurídico-administrativo dos convênios, por sua vez, também tem deixado a desejar no que diz respeito às possibilidades de capacitação e treinamento para executar as ações de saúde planejadas, por implicar numa alta rotatividade da mão-de-obra contratada, o que tem anulado boa parte dos esforços realizados até o momento nesta direção. Apesar das críticas, a atual política de saúde indígena vem sendo considerada um avanço, quer por indicações preliminares quanto à diminuição dos índices de mortalidade e morbidade entre os índios⁸, quer por ter permitido o fortalecimento das organizações indígenas em algumas regiões⁹.

Diante do quadro esboçado, o atual momento, de formulação de um novo Plano Plurianual, é muito delicado. O novo governo, apesar de inúmeras reuniões e posicionamentos nos últimos meses por parte de organizações indígenas e indigenistas¹⁰, preferiu colocar pessoas em postos (um novo presidente na Funai e, por meses, a manutenção de Ubiratan Moreira na Funasa) a gerar dispositivos capazes de integrar as ações de Estado de modo coerente e socialmente controlado, viabilizando de maneira integrada e fora do marco clientelista ainda dominante a participação dos povos indígenas em instâncias de formulação e gestão das políticas públicas a eles destinadas ou que os afetem.

Até o momento, não há, nos documentos apresentados pelo governo, instâncias previstas para que os índios participem do processo de elaboração do PPA

Seriam medidas dessa natureza, já intensamente reivindicadas, que poderiam reverter algumas tendências preocupantes na metodologia já em curso na montagem do novo Plano Plurianual - PPA. Se, até o momento, não há, nos documentos apresentados pelo governo, instâncias previstas para que os índios participem nesse processo; se suas lideranças e organizações não são citadas em nenhum dos documentos preparados para discussão junto à sociedade civil; se a participação indígena não foi cogitada nos fóruns municipais e regionais que começaram a ser promovidos pelos governos estaduais, que preferem reunir representantes dos próprios órgãos públicos, empresários, classe política e outros grupos do gênero, como tem sido, até agora, a conduta da Funai, será grave manter os contornos do presente, de inovação relativa e imperfeita e de reprodução do pior.

Antonio Carlos de Souza Lima

Marcelo Piedrafita Iglesias

Maria Barroso-Hoffmann

*Laboratório de Pesquisas em Etnicidade,
Cultura e Desenvolvimento – LACED
Museu Nacional -UFRJ*

8 Ainda são precários os dados sobre a saúde indígena, uma vez que o sistema de informações implantado pela Funasa (SIASI), em 2000, ainda não está plenamente em funcionamento, e, no período anterior à distritalização, havia apenas um registro fragmentado e pontual dos dados.

9 A maior parte dos convênios estabelecidos pela Funasa com organizações indígenas, entre 2000 e 2002, localizou-se na região Norte, que concentrou 67% do total, seguida pela região Nordeste, com 25%, e pela região Centro-Oeste, com 8%, não se registrando nesse período nenhum convênio nas regiões Sul e Sudeste (fonte: site www.funasa.gov.br).

10 A este respeito, ver os documentos: "Bases Novas para uma Política Indigenista: o que esperamos do Governo Lula a partir de Janeiro/2003", que resultou do seminário Bases para uma Nova Política Indigenista, realizado no Museu Nacional/RJ, em dezembro de 2002; "Carta em Defesa dos Direitos dos Povos Indígenas", fruto do Seminário "Respeito aos Direitos dos Povos Indígenas", ocorrido em março de 2003, em Brasília; e "Documento Final", produto do Encontro Nacional dos Povos e Organizações Indígenas do Brasil, realizado em Brasília, em abril de 2003.

Povos Indígenas no PPA 2000 - 2003

R\$ mil

Programas/projetos	2000			2001			2002			2003		
	Autorizado	Liquidado	% exec.	Autorizado	Liquidado	% exec.	Autorizado Fechado	Liquidado Fechado	% exec.	Autorizado 01/05/2003	Liquidado 01/05/2003	% exec.
MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE	1.505.230	279.897	18,59%	2.058.499	2.046.871	99,44%	1.286.384	1.085.948	84,42%	6.099.751	0	0,00%
Pantanal	660.161	0	0,00%	35.193	35.193	100,00%	718.264	517.828	72,09%	418.264	0	0,00%
Viabilização de ações socioeconômicas em terras indígenas na bacia do Alto Rio Paraguai - Pantanal	660.161	0	0,00%	35.193	35.193	100,00%	718.264	517.828	72,09%	418.264	0	0,00%
Amazônia Sustentável	845.069	279.897	33,12%	2.023.306	2.011.678	99,43%	568.120	568.120	100,00%	5.681.487	0	0,00%
Gestão ambiental em terras indígenas na Amazônia	845.069	279.897	33,12%	2.023.306	2.011.678	99,43%	568.120	568.120	100,00%	5.681.487	0	0,00%
MINISTÉRIO DA JUSTIÇA	51.136.459	33.498.270	65,51%	81.411.950	70.528.710	86,63%	78.140.858	66.193.409	84,71%	71.809.992	9.804.711	13,65%
Etnodesenvolvimento das sociedades indígenas	23.628.659	17.591.000	74,45%	26.288.885	26.023.838	98,99%	30.500.014	29.354.699	96,24%	27.329.994	6.891.381	25,22%
Construção de casas de estudantes indígenas	-	-	-	-	-	-	-	-	-	200.000	0	0,00%
Capacitação de indígenas e técnicos de campo para o desenvolvimento de atividades auto-sustentáveis em terras indígenas	314.398	195.177	62,08%	436.001	420.148	96,36%	459.997	428.925	93,25%	460.000	26.334	5,72%
Construção e ampliação de postos indígenas	732.000	701.383	95,82%	1.429.998	1.399.559	97,87%	1.649.998	1.510.264	91,53%	-	-	-
Edição e distribuição de material didático para educação indígena	669.303	397.476	59,39%	648.600	615.317	94,87%	689.999	634.426	91,95%	700.000	68.481	9,78%
Equipamento de postos indígenas	345.502	276.084	79,91%	339.999	325.010	95,59%	350.000	309.590	88,45%	-	-	-
Assistência jurídica às comunidades indígenas	132.892	127.197	95,71%	131.519	125.417	95,36%	137.000	126.853	92,59%	400.000	16.659	4,16%
Atendimento emergencial às comunidades indígenas	10.857.997	6.875.425	63,32%	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Fomento às atividades produtivas em áreas indígenas	7.576.720	6.571.901	86,74%	8.794.935	8.716.748	99,11%	9.045.671	8.829.483	97,61%	8.350.000	1.837.008	22,00%
Funcionamento das escolas nas comunidades indígenas	672.303	655.130	97,45%	781.148	772.470	98,89%	1.812.997	1.703.476	93,96%	1.599.998	280.484	17,53%
Funcionamento de casas de estudantes indígenas	391.005	368.322	94,20%	495.499	482.278	97,33%	857.000	797.476	93,05%	860.000	176.382	20,51%
Funcionamento de postos indígenas	909.128	410.079	45,11%	1.605.097	1.586.732	98,86%	2.672.999	2.600.250	97,28%	2.499.999	470.345	18,81%
Capacitação de professores das escolas indígenas	135.005	134.072	99,31%	226.898	225.700	99,47%	135.001	130.610	96,75%	370.000	24.532	6,63%
Assistência a indígenas fora de suas aldeias	892.406	878.754	98,47%	-	-	-	-	-	-	-	-	-

Tabela 3 continuação

R\$ mil

Programas/projetos	2000			2001			2002			2003		
	Autorizado	Liquidado	% exec.	Autorizado	Liquidado	% exec.	Autorizado Fechado	Liquidado Fechado	% exec.	Autorizado 01/05/2003	Liquidado 01/05/2003	% exec.
Assistência social para indígenas	-	-	-	9.935.194	9.897.240	99,62%	10.940.794	10.599.164	96,88%	8.099.997	3.611.211	44,58%
Assistência a estudantes indígenas fora de suas aldeias	-	-	-	1.463.997	1.457.219	99,54%	1.748.558	1.684.182	96,32%	1.600.000	297.993	18,62%
Adequação de infra-estrutura dos postos indígenas	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2.390.000	81.952	3,43%
Território e cultura indígenas	27.507.800	15.907.270	57,83%	55.123.065	44.504.872	80,74%	47.640.844	36.838.710	77,33%	44.479.998	2.913.330	6,55%
Capacitação de técnicos em assuntos funditários e antropológicos	1.177.534	64.757	5,50%	324.582	5.900	1,82%	345.300	23.999	6,95%	350.000	0	0,00%
Edição e distribuição de material da cultura indígena	6.600	4.055	61,44%	95.201	91.447	96,06%	100.000	99.951	99,95%	250.000	14.048	5,62%
Estudos de impacto ambiental de empreendimentos em terras indígenas	92.301	51.200	55,47%	181.601	147.811	81,39%	190.000	159.473	83,93%	250.000	4.480	1,79%
Promoção de eventos para a revitalização do patrimônio cultural indígena	57.201	46.851	81,91%	625.960	625.868	99,99%	130.000	129.889	99,91%	130.000	7.409	5,70%
Promoção de eventos sobre educação ambiental em terras indígenas	321.002	164.781	51,33%	484.002	305.868	63,20%	499.999	243.777	48,76%	500.000	480	0,10%
Recuperação ambiental em terras indígenas	314.349	56.676	18,03%	557.999	455.674	81,66%	574.998	548.089	95,32%	660.000	5.497	0,83%
Demarcação e aviventação de terras indígenas	-	-	-	2.384.799	1.265.650	53,07%	2.030.302	1.696.001	83,53%	2.100.000	96.549	4,60%
Preservação de acervos culturais	146.014	129.361	88,59%	100.000	99.619	99,62%	100.002	97.191	97,19%	200.000	13.685	6,84%
Fiscalização de terras indígenas	3.813.164	2.353.363	61,72%	6.098.314	5.861.639	96,12%	4.995.983	4.887.152	97,82%	6.049.999	929.014	15,36%
Pesquisa sobre as sociedades indígenas	70.557	15.000	21,26%	67.680	54.415	80,40%	171.999	164.410	95,59%	300.000	31.765	10,59%
Funcionamento do Museu do Índio	16.600	6.337	38,17%	45.000	44.396	98,66%	103.000	102.690	99,70%	237.000	15.967	6,74%
Identificação e revisão de terras indígenas	147.303	90.121	61,18%	779.699	249.471	32,00%	1.999.999	1.778.414	88,92%	1.999.999	224.899	11,24%
Regularização fundiária de terras indígenas	14.862.907	7.928.626	53,35%	42.558.000	34.691.412	81,52%	35.669.262	26.209.483	73,48%	30.453.000	1.460.485	4,80%
Localização e proteção de índios isolados e de recente contato	438.665	425.076	96,90%	742.828	536.847	72,27%	549.999	539.915	98,17%	750.000	94.289	12,57%
Regularização fundiária de terras indígenas na Amazônia Legal - PPTAL/ PPG-7	2.100.000	1.217.902	58,00%	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Demarcação e aviventação de terras indígenas	2.443.603	2.056.372	84,15%	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Demarcação de terras indígenas na Amazônia Legal - PPTAL/ PPG-7	1.500.000	1.296.792	86,45%	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Organização, preservação e divulgação dos acervos documentais sobre índios e a política indigenista	-	-	-	77.400	68.855	88,96%	180.001	158.276	87,93%	250.000	14.763	5,91%
MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL	678.000	360.000	53,10%	451.304	177.000	39,22%	2.000	0	0,00%	-	-	-
Planaforo	678.000	360.000	53,10%	451.304	177.000	39,22%	2.000	0	0,00%	-	-	-
Fiscalização de áreas indígenas de Rondônia	678.000	360.000	53,10%	451.304	177.000	39,22%	2.000	0	0,00%	-	-	-

Tabela 3 continuação

Programas/projetos	2000			2001			2002			2003			R\$ mil
	Autorizado	Liquidado	% exec.	Autorizado	Liquidado	% exec.	Autorizado Fechado	Liquidado Fechado	% exec.	Autorizado 01/05/2003	Liquidado 01/05/2003	% exec.	
MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO	400.000	399.708	99,93%	400.000	295.071	73,77%	400.000	260.603	65,15%	400.000	0	0,00%	
Etnodesenvolvimento das sociedades indígenas	400.000	399.708	99,93%	400.000	295.071	73,77%	401.000	260.603	64,99%	400.000	0	0,00%	
Apoio ao desenvolvimento da educação indígena	-	-	-	-	-	-	1.000	0	0,00%	0	0	0,00%	
Capacitação de professores para a educação indígena	200.000	199.818	99,91%	200.000	199.606	99,80%	200.000	199.393	99,70%	200.000	0	0,00%	
Distribuição de material didático para a educação indígena	200.000	199.890	99,95%	200.000	95.465	47,73%	200.000	61.210	30,61%	200.000	0	0,00%	
MINISTÉRIO DA SAÚDE	60.445.206	58.002.986	95,96%	100.816.479	98.901.077	98,10%	125.965.972	124.227.326	98,62%	126.245.897	19.884.397	15,75%	
Etnodesenvolvimento das sociedades indígenas	60.445.206	58.002.986	95,96%	100.816.479	98.901.077	98,10%	125.965.972	124.227.326	98,62%	126.245.897	19.884.397	15,75%	
Implantação, modernização e adequação de unidades de saúde para atendimento à população indígena	4.983.082	4.946.299	99,26%	8.766.000	8.348.272	95,23%	9.245.999	8.518.483	92,13%	9.395.400	754.523	8,03%	
Saneamento básico em comunidades indígenas	3.066.250	2.599.479	84,78%	9.720.001	8.403.702	86,46%	1.720.001	1.590.772	92,49%	1.850.500	17.682	0,96%	
Funcionamento de unidades de saúde para atendimento à população indígena	42.791.654	41.092.892	96,03%	0	0	0,00%	-	-	-	-	-	-	
Funcionamento dos Distritos Sanitários Especiais Indígenas	9.604.220	9.364.316	97,50%	0	0	0,00%	-	-	-	-	-	-	
Atendimento à saúde em Distritos Sanitários Especiais Indígenas - DSEIs	-	-	-	82.330.478	82.149.103	0,00%	114.999.972	114.118.071	99,23%	114.999.997	19.112.192	16,62%	
MINISTÉRIO DA AGRICULTURA E DO ABASTECIMENTO	232.800	132.000	56,70%	223.200	223.147	99,98%	40.000	38.112	95,28%	36.000	0	0,00%	
Etnodesenvolvimento das sociedades indígenas	232.800	132.000	56,70%	223.200	223.147	99,98%	40.000	38.112	95,28%	36.000	0	0,00%	
Assistência técnica em áreas indígenas	232.800	132.000	56,70%	223.200	223.147	99,98%	40.000	38.112	95,28%	36.000	0	0,00%	

Tabela 4

Povos Indígenas no PPA 2000 - 2003

Programas/projetos	2000			2001			2002			2003			R\$ mil
	Autorizado	Liquidado	% exec.	Autorizado	Liquidado	% exec.	Autorizado Fechado	Liquidado Fechado	% exec.	Autorizado 01/05/2003	Liquidado 01/05/2003	% exec.	
TOTAL POR PROGRAMAS	114.397.695	92.672.861	81,01%	185.361.432	172.171.876	92,88%	205.836.214	191.805.398	93,18%	204.591.640	29.689.108	14,51%	
Pantanal	660.161	0	0	35.193	35.193	100,00%	718.264	517.828	72,09%	418.264	0	0	
Amazônia sustentável		845.069	279.897	33,12%	2.023.306	2.011.678	99,43%	568.120	568.120	100,00%	5.681.487	00	
Etnodesenvolvimento das sociedades indígenas	84.706.665	76.125.694	89,87%	127.728.564	125.443.133	98,21%	156.906.986	153.880.740	98,07%	154.011.891	26.775.778	17,39%	
Território e cultura indígenas	27.507.800	15.907.270	57,83%	55.123.065	44.504.872	80,74%	47.640.844	36.838.710	77,33%	44.479.998	2.913.330	6,55%	
Planaforo	678.000	360.000	53,10%	451.304	177.000	39,22%	2.000	0	0,00%	-	-	-	

Tabela 5

Povos Indígenas no PPA 2000 - 2003

Programas/projetos	2000			2001			2002			2003		
	Autorizado	Liquidado	% exec.	Autorizado	Liquidado	% exec.	Autorizado Fechado	Liquidado Fechado	% exec.	Autorizado 01/05/2003	Liquidado 01/05/2003	% exec.
TOTAL POR MINISTÉRIOS	114.397.695	92.672.861	81,01%	185.361.432	172.171.876	92,88%	205.835.214	191.805.398	93,18%	204.591.640	29.689.108	14,51%
Ministério do Meio Ambiente	1.505.230	279.897	18,59%	2.058.499	2.046.871	99,44%	1.286.384	1.085.948	84,42%	6.099.751	0	0,00%
Ministério da Justiça	51.136.459	33.498.270	65,51%	81.411.950	70.528.710	86,63%	78.140.858	66.193.409	84,71%	71.809.992	9.804.711	13,65%
Ministério da Integração Nacional	678.000	360.000	53,10%	451.304	177.000	39,22%	2.000	0	0,00%	-	-	-
Ministério da Educação	400.000	399.708	99,93%	400.000	295.071	73,77%	400.000	260.603	65,15%	400.000	0	0,00%
Ministério da Saúde	60.445.206	58.002.986	95,96%	100.816.479	98.901.077	98,10%	125.965.972	124.227.326	98,62%	126.245.897	19.884.397	15,75%
Ministério da Agricultura e do Abastecimento	232.800	132.000	56,70%	223.200	223.147	99,98%	40.000	38.112	95,28%	36.000	0	0,00%
TOTAL GERAL	114.397.695	92.672.861	81,01%	185.361.432	172.171.876	92,88%	205.835.214	191.805.398	93,18%	204.591.640	29.689.108	14,51%

R\$ mil

Fonte: SIAFI/STN - Base de dados: Consultoria de Orçamento/ CD e Prodasen

Elaboração: Inesc

Notação das colunas:

Dotação inicial - recursos aprovados na lei orçamentária, sem considerar os acréscimos e cancelamentos aprovados ao longo do exercício.

Liquidado - gastos realizados, incluídos também os recursos classificados como restos a pagar ao final do exercício (ano) fiscal (pagos no exercício seguinte)

O valor liquidado pode ser maior do que a dotação inicial, quando forem aprovados acréscimos ao longo do exercício fiscal (créditos adicionais).

% execução - obtido através da divisão da despesa liquidada pelo autorizado.

Observação - as ações previstas pelo PPA para a Funai estão agrupadas em seis blocos: "**Regularização**": Identificação e revisão de terras indígenas; Regularização fundiária de terras indígenas; Demarcação de terras indígenas na Amazônia Legal -PPTAL; Regularização fundiária de terras indígenas na Amazônia Legal - PPTAL; Fiscalização de terras indígenas; Demarcação e aviventação de terras indígenas; "**Assistência tutelar**": Assistência social para indígenas; Atendimento emergencial às comunidades indígenas; Assistência a indígenas fora de suas aldeias; Funcionamento de postos indígenas: Construção e ampliação de postos indígenas; Equipamento de postos indígenas; Adequação de infra-estrutura dos postos indígenas; Fomento às atividades produtivas em áreas indígenas; Assistência jurídica às comunidades indígenas; Localização e proteção de índios isolados e de recente contato (Programa Território e Culturas Indígenas); "**Educação**" - Assistência a estudantes indígenas fora das aldeias; Funcionamento das escolas nas comunidades indígenas; Funcionamento de casas de estudantes indígenas; Edição e distribuição de material didático para educação indígena; Capacitação de professores das escolas indígenas; Construção de casas de estudantes indígenas; "**Promoção cultural**" - Promoção de eventos para a revitalização do patrimônio cultural indígena; Edição e distribuição de material da cultura indígena; Preservação de acervos culturais; Pesquisa sobre as sociedades indígenas; Funcionamento do Museu do Índio; Organização, preservação e divulgação dos acervos documentais sobre índios e a política indigenista; "**Capacitação**" - Capacitação de indígenas e técnicos de campo para desenvolvimento de atividades auto-sustentáveis em terras indígenas (Programa Etnodesenvolvimento das Sociedades indígenas); Capacitação de Técnicos em assuntos fundiários e antropológicos (Programa Território e Culturas Indígenas); "**Meio ambiente**" - Estudos de impacto ambiental de empreendimentos em terras indígenas; Recuperação ambiental em terras indígenas; Promoção de eventos sobre educação ambiental em terras indígenas.

Os povos indígenas no PPA 2004-2007: hora de afirmação de direitos

Não nos parece nada estranho o fato de ainda persistir, em alguns setores da política indígena e indigenista, governamental e não-governamental, uma preocupação com a situação atual e com o futuro da Fundação Nacional do Índio. Lembremos que a Funai já existe há mais de trinta e cinco anos, formando gerações de indigenistas e sendo referência importante no campo da assistência para a maioria dos povos indígenas no Brasil. Até meados da década passada, foi à Funai que indígenas e indigenistas recorreram com demandas diversas. Foi à Funai que, ao longo de mais de três décadas, foi atribuído o papel de defesa dos direitos indígenas no campo das políticas públicas; foi também a Fundação quem recebeu as maiores críticas quando estes direitos foram violentados por terceiros ou seus funcionários estiveram envolvidos em ações que lesaram o patrimônio indígena, incluindo aí vidas, conhecimentos, territórios e recursos naturais, por exemplo.

A centralidade do papel da instituição Funai durante tantos anos, e para tantas pessoas e instituições, sem sombra de dúvida criou e consolidou uma certa disposição mental (valores e percepções), individual e coletiva, em torno da necessidade do seu fortalecimento político, técnico e econômico. Não esqueçamos que, além de constituir memórias e identidades, a Funai foi, e ainda é, em especial com a onda de esperança e expectativas ensejadas pelo Governo Lula, uma alternativa de trabalho e de militância - por que não? - para muitos índios e indigenistas.

Reconhecer este contexto particular, inclusive o conteúdo emocional que permeia o debate sobre a Funai - até hoje chamada de “o órgão indigenista” -, é fundamental mas não suficiente para dar conta das transformações havidas na última década na política indigenista no Brasil. Os povos indígenas e suas organizações reivindicam maior protagonismo na elaboração, acompanhamento e gestão das políticas públicas que lhes afetam, sejam elas de “desenvolvimento” ou não. É complexo o debate e o processo de negociação e definição política que envolvem a elaboração e implementação do Plano Plurianual 2004-2007.

Isto nos obriga, indígenas e não-indígenas, governo e

sociedade civil, a deslocar e ampliar o foco do debate do “órgão indigenista” para a “política indigenista” do novo Governo Federal: Qual é a sua visão de futuro para os povos indígenas do Brasil? Qual é a estratégia de longo prazo visando ao futuro? Que programas, objetivos e ações devem ou serão implementados no médio e curto prazos (2004-2007)? Qual será o orçamento disponibilizado para implementar estes programas/projetos, seja da União, seja de outras fontes, como por exemplo, a cooperação internacional?

E ainda: qual a forma de gestão destes programas/projetos? Que mecanismos os povos indígenas, suas organizações e entidades aliadas terão ou estão criando para participar da elaboração e implementação dos programas/projetos? Como se processará o monitoramento destes e como serão feitos os ajustes necessários ao longo dos próximos quatro anos? Não obstante as muitas barreiras de ordens política e burocrática enfrentadas ao longo dos últimos anos, o movimento indígena conseguiu abrir e construir importantes espaços de participação e de decisão nas políticas públicas, como é o caso da gestão dos Distritos Sanitários Especiais Indígenas e do componente Projetos Demonstrativos dos Povos Indígenas do PPG-7.

Realizar uma política de afirmação de direitos e de promoção do auto-desenvolvimento indígena é um desafio complexo e repleto de conflitos e disputas, inclusive dentro do próprio movimento social indígena. Já não existe mais um ou o “órgão indigenista governamental”, mas um conjunto de atores governamentais e não-governamentais, indígenas e não-indígenas, envolvidos em políticas indigenistas setoriais e intersetoriais. Esses atores precisam ser melhor articulados, coordenados e orientados por objetivos claros, respaldados por um instrumento legal adequado, por um orçamento suficiente e por uma capacidade técnica e política de gestão e avaliação compatível com o desafio da democracia participativa.

Ricardo Verdum

Assessor de Políticas Indígena e Ambiental do Inesc
verdum@inesc.org.br

Os povos indígenas e suas organizações reivindicam maior protagonismo na elaboração, acompanhamento e gestão das políticas públicas que lhes afetam, sejam elas de desenvolvimento ou não