



# **Balanço do Orçamento da União 2023:**

## **Povos Indígenas**

Brasília/DF, 2024

## Panorama geral

Em janeiro de 2023, o recém-empossado presidente Lula visitou Roraima e declarou: “O que vi me abalou. Vim aqui para dizer que vamos tratar nossos indígenas como seres humanos”. A situação de emergência sanitária no território Yanomami tinha sido declarada pouco antes pelo Ministério da Saúde e as imagens do terror provocado pelo garimpo entre o povo passaram a ser difundidas cotidianamente.

Embora tenhamos conhecido a dimensão dos acontecimentos na Terra Indígena (TI) Yanomami, principalmente a partir de então, o fato é que as denúncias não eram novas. Organizações indígenas e indigenistas vinham alardeando os horrores que o garimpo provocava na TI, além da inação da gestão anterior em impedir seus avanços. Como argumentamos no dossiê Fundação Anti-Indígena, publicado em parceria com a organização Indigenistas Associados, em junho de 2022,

as cenas são de horror absoluto, um verdadeiro retrato da difusão de mundos de morte que se tornou o principal motor da política indigenista do país nos últimos três anos. E se tornam ainda mais repulsivas quando as confrontamos com falas do presidente da Funai, órgão que deveria zelar pela vida e pelos direitos indígenas, advogando a favor daqueles que os estão assassinando. Segundo o presidente da Funai, os garimpeiros são tão vítimas quanto os Yanomami. A sugestão, abjeta por si mesma, sintetiza cruelmente o projeto da Nova Funai [...].

*Fonte: Fundação Anti-Indígena: Um retrato da Funai sob o governo Bolsonaro. Brasília: Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc) e Indigenistas Associados (INA), 2022, p. 152. Disponível em: <[https://inesc.org.br/wp-content/uploads/2022/07/Fundacao-anti-indigena\\_Inesc\\_INA.pdf?x59185](https://inesc.org.br/wp-content/uploads/2022/07/Fundacao-anti-indigena_Inesc_INA.pdf?x59185)>.*

Lembrar do horror até hoje vivido pelos Yanomami, não como uma fatalidade, mas como um projeto arquitetado, é importante para pensarmos o tamanho do investimento que se faz necessário para colocar os direitos indígenas na agenda do País. As estruturas criminosas e anti-indígenas se consolidaram, nos últimos anos, com o estímulo e a anuência da gestão anterior, de norte a sul. O Congresso Nacional segue fazendo avançarem pautas explicitamente anti-indígenas, como vimos em relação ao caso do [PL nº 2903/2023, que foi aprovado](#) mesmo a despeito da [decisão do Supremo Tribunal Federal \(STF\) sobre o mesmo tema](#). A estrutura do principal órgão executor da política indigenista, maltrapilha há anos, mas especialmente esgarçada na gestão anterior, segue deficitária.

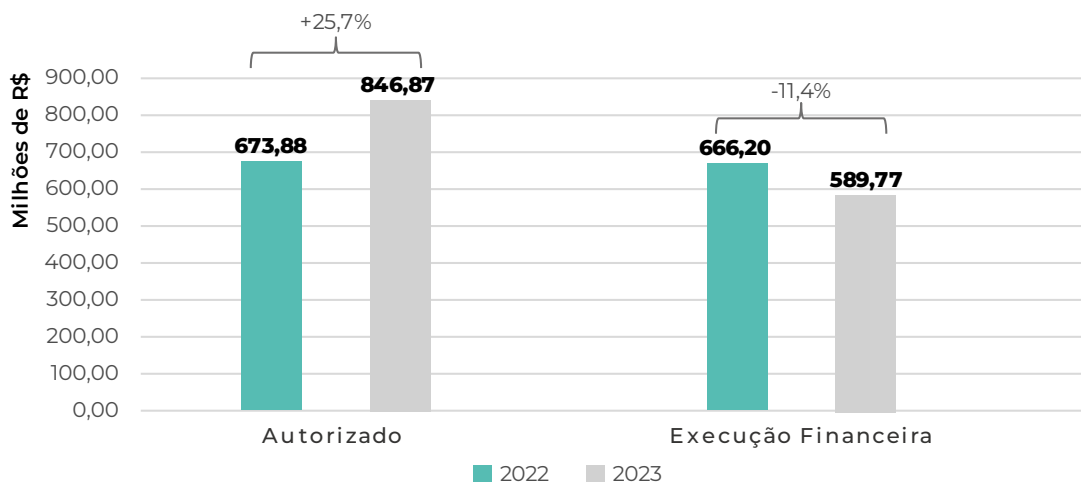
Não bastarão, portanto, medidas simbólicas. O esforço para garantir que, como declarou o presidente, “os indígenas sejam tratados como seres humanos” deverá ser sistemático para desmontar as redes criminosas neoextrativistas que se consolidaram nos últimos anos. Para isso, falta vontade política no sentido de fazer avançar a demarcação de terras, mesmo em detrimento de interesses econômicos. Além disso, faltam investimentos robustos na estrutura e nas ações finalísticas dos órgãos executores da política indigenista. Menos do que isso não será suficiente.

Mesmo com a criação do Ministério dos Povos Indígenas (MPI), em 2023 ainda não havia ações orçamentárias finalísticas sob a administração direta do órgão, sendo a Fundação Nacional dos Povos Indígenas (Funai) a responsável pela execução destas. Os gastos do Ministério, na ordem de R\$ 10,29 milhões, destinaram-se essencialmente para sua criação e manutenção. Como falaremos mais adiante, trata-se de um quadro que mudará a partir de 2024, com a implementação do novo Plano Plurianual. Porém, na análise de 2023, analisaremos, principalmente, os recursos executados pela Funai. E, no caso da saúde indígena, pela Secretaria de Saúde Indígena (Sesai) do Ministério da Saúde (MS).

Como demonstrado no gráfico 1, a execução financeira da Funai em 2023 foi de R\$ 589,77 milhões. Um número que está um pouco abaixo da execução financeira em 2022, mesmo que o orçamento autorizado em 2023, após a PEC da Transição, tenha sido maior do que o do ano anterior. A queda dos gastos, mesmo que pequena, acende um alerta para as dificuldades políticas e estruturais do órgão. Ainda que gerida por indígenas e em um momento indubitavelmente mais favorável do que na última gestão, a Funai segue encontrando dificuldades para cumprir sua missão institucional.

### GRÁFICO 1 EXECUÇÃO FINANCEIRA DA FUNAI (2022-2023)

(valores em milhões de reais constantes, corrigidos pelo IPCA de janeiro)



Fonte: Siga Brasil. Data da extração dos dados 5 de fevereiro de 2024. Elaboração: Inesc.

É importante ressaltar que questões estruturais avançaram em 2023, cujos efeitos serão sentidos apenas nos próximos anos. Entre as medidas recomendadas em nossa agenda necessária no último [Balanço Geral do Orçamento da União](#), destaca-se a [aprovação do Plano de Carreira Indigenista](#), que garantiu aos/às servidores/as da Funai algum reconhecimento de seu trabalho, com aumento de salários e remunerações diferenciadas, a depender da região. Trata-se de uma conquista histórica desses/as trabalhadores/as, sendo um resultado direto de sua mobilização.

Da mesma forma, a aprovação do concurso para a Funai, que ocorrerá junto ao concurso nacional unificado, tem o potencial de recompor o quadro do órgão, desta vez com reserva de vagas de 30% para indígenas. Por fim, a elaboração do Plano Plurianual desenhou novos programas e ações orçamentárias, contando com a participação de movimentos indígenas, integrantes indígenas do governo, aliados e técnicos. São ações que mostrarão seu valor nos anos vindouros.

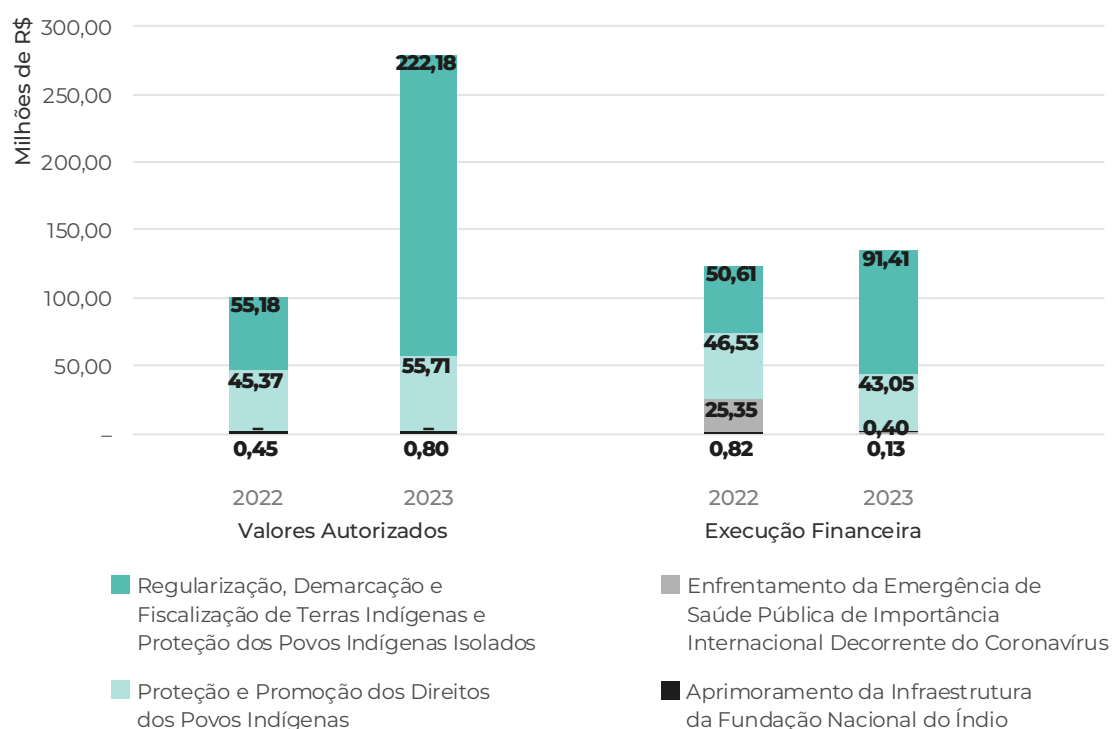
Por outro lado, a recomposição orçamentária da política indigenista não foi suficiente, especialmente se levarmos em conta o crescimento populacional indígena, de 78% entre 2010 e 2022. Embora o financiamento climático esteja no horizonte, tampouco teve seu efeito sentido ainda em 2023. A responsabilização dos agentes públicos envolvidos na agenda anti-indígena da gestão anterior também parece distante. Há, assim, muito o que caminhar nos próximos anos.

## 1.1. Gastos finalísticos da Fundação Nacional dos Povos Indígenas em 2023

No que tange às ações finalísticas, ou seja, às ações cujos efeitos são diretamente sentidos pelas comunidades indígenas, a execução da Funai em 2023 subiu em números absolutos, em comparação com o ano anterior. É o que demonstra o gráfico 2, que detalha as ações do Programa 0617 nos dois anos. Em parte, tal acréscimo se explica pela alocação de créditos extraordinários decorrentes da Ação por Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 709, que destinou recursos para terras indígenas intensamente afetadas por violências estimuladas na gestão anterior, incluindo aqui as ações destinadas a enfrentar a crise no território Yanomami.

### GRÁFICO 2 DISTRIBUIÇÃO DA EXECUÇÃO FINANCEIRA DA FUNAI EM AÇÕES FINALÍSTICAS (2022-2023)

(valores em milhões de reais constantes, corrigidos pelo IPCA de janeiro)



Fonte: Siga Brasil. Data da extração dos dados 5 de fevereiro de 2024. Elaboração: Inesc.

De acordo com o gráfico 2, podemos notar que a execução financeira de 2022 teve de contar com recursos não previamente autorizados para fazer frente à emergência de saúde pública (trecho verde da barra). Ainda assim, as ações orçamentárias revelam que a execução de 2023 foi ligeiramente superior em relação ao ano anterior, ainda que notoriamente abaixo do que havia sido autorizado pelo Legislativo para o referido ano.

Um olhar mais atento nos revela que ação “Regularização, Demarcação e Fiscalização de Terras Indígenas e Proteção de Povos Indígenas Isolados” (20UF) teve porcentagem de execução preocupante. Na prática, o governo gastou bem menos do que previa para tais atividades, ainda que o empenho da referida dotação tenha sido de 97,5% do autorizado.

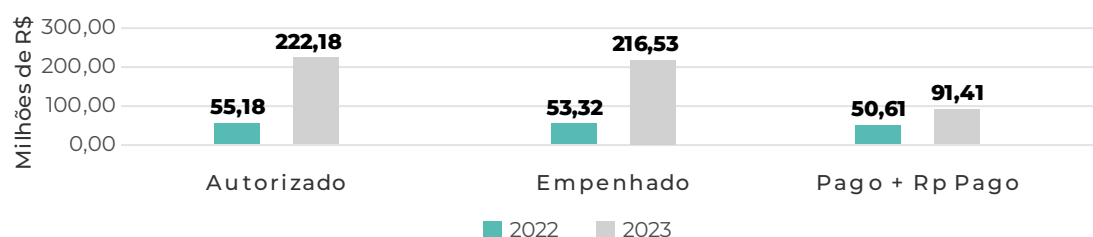
## 1.2. Regularização fundiária e proteção territorial

Merece uma atenção especial a execução da ação de regularização, demarcação e fiscalização de terras indígenas e proteção dos povos indígenas isolados, cujo orçamento autorizado quadruplicou entre 2022 e 2023. Como mencionado anteriormente, trata-se de um acréscimo que se deve à aprovação de créditos extraordinários diante da ADPF 709: foram autorizados R\$ 149,56 milhões, destinados à desintrusão de sete terras indígenas em estado crítico no país: Yanomami, Karipuna, Uru-Eu-Wau-Wau, Kayapó, Araribóia, Munduruku e Trincheira Bacajá.

Como demonstramos no gráfico 3, mesmo com o acréscimo dos recursos autorizados, a execução financeira não cresceu no mesmo ritmo. Em 2022, foram executados R\$ 50,61 milhões, enquanto em 2023 o número saltou para R\$ 91,41, ou seja, quase o dobro. O orçamento empenhado em 2023, no entanto, foi também quatro vezes maior do que o de 2022. Em resumo, houve um esforço do órgão para executar o recurso, tendo sido empenhados 98% dos recursos autorizados. É necessário, assim, entender e enfrentar as dificuldades do órgão em completar a execução do recurso.

### GRÁFICO 3 FUNAI: EXECUÇÃO FINANCEIRA DA AÇÃO DE REGULARIZAÇÃO, DEMARCAÇÃO E FISCALIZAÇÃO DE TERRAS INDÍGENAS E PROTEÇÃO DOS POVOS INDÍGENAS ISOLADOS (2022-2023)

(valores em milhões de reais constantes, corrigidos pelo IPCA de janeiro)



Fonte: Siga Brasil. Data da extração dos dados 5 de fevereiro de 2024. Elaboração: Inesc.

No caso dos créditos extraordinários, as dificuldades da Funai ficam ainda mais evidentes. Foram empenhados 98% dos recursos autorizados, mas executados apenas 22%. Uma diferença que parece apontar para a urgência em repensar a forma como o órgão funciona, revendo seus procedimentos para a realização de ações na ponta e a operação das coordenações regionais. São questões que devem ser enfrentadas na proposta de reestruturação da Fundação, para a qual foi criado um GT formado por servidores, membros do Ministério dos Povos Indígenas e lideranças dos movimentos indígenas.

### 1.3. A questão das indenizações por benfeitorias de boa fé

Nos últimos relatórios sobre o Balanço Geral do Orçamento da União, temos discutido os recursos executados em indenizações por benfeitorias de boa fé em terras indígenas. Trata-se de um passo importante do processo de regularização fundiária, sem o qual não há processo demarcatório. As indenizações requerem recursos expressivos e, no governo Bolsonaro, chegaram a representar 45% dos recursos executados na Ação 20UF. O pagamento das indenizações, no entanto, precisa ser acompanhado de outras ações (como a desintrusão das terras) ou apenas representará um repasse de recursos para ocupantes não indígenas.

Em 2023, o orçamento destinado ao pagamento de indenizações manteve-se em patamar próximo ao do ano anterior, embora a execução tenha caído 32%. As indenizações passaram a representar 11% do total executado na ação, havendo, assim, melhor distribuição dos recursos entre as demais atividades de proteção territorial, como se vê na tabela 1.

**TABELA 1** FUNAI: EXECUÇÃO FINANCEIRA DE PAGAMENTOS DE INDENIZAÇÃO POR BENFEITORIAS DE BOA FÉ (AÇÃO 20UF) (2022 E 2023)

(valores em milhões de reais constantes, corrigidos pelo IPCA de janeiro)

	Autorizados	Empenhados	Execução financeira	% do executado em relação à ação
2022	16,03	16,02	14,63	29%
2023	15,45	15,44	9,95	11%

Fonte: Siga Brasil. Elaboração: Inesc.

Outro dado nos parece importante como reflexão sobre os caminhos da demarcação de terras indígenas no País, especialmente diante do movimento organizado para implementar as indenizações por terra nua<sup>1</sup> como medida de pacificação de conflitos. Além de contrária ao estabelecido na Constituição Federal, faz-se necessário discutir com mais densidade quais são os efeitos das indenizações para fazer avançar, de fato, os direitos indígenas. Atualmente, o pagamento de indenizações por benfeitorias parece não surtir efeitos no enfrentamento da violência vivida nos territórios pelos indígenas. É o que evidencia o orçamento executado em indenizações em 2023.

Os recursos em indenização gastos em 2023 foram principalmente destinados à Coordenação Regional do Sul da Bahia (execução de R\$ 6,26 milhões) e à Coordenação Regional de Passo Fundo (execução de R\$ 1,6 milhão), como se pode observar na tabela 2.

<sup>1</sup> Atualmente, são indenizadas apenas as benfeitorias realizadas por ocupantes não indígenas nas terras indígenas, desde que realizadas em boa fé, ou seja, sem que eles soubessem de que se tratava de uma terra indígena. O ocupante recebe pelo que construiu na terra e, então, é dado o prosseguimento à desintrusão. No entanto, tem-se construído um entendimento de autorizar o pagamento pela terra ocupada não mais pelas benfeitorias, a chamada terra nua. Foi o entendimento que prevaleceu, por exemplo, na [decisão do Supremo Tribunal Federal no julgamento que findou o chamado Marco Temporal](#), como possibilidade de resolução de conflitos. A aplicação dessa medida acarretará gastos elevados com a demarcação de terras, possivelmente inviabilizando-os.

**TABELA 2 FUNAI: DISTRIBUIÇÃO DA EXECUÇÃO FINANCEIRA DA AÇÃO 20UF, EXECUTADA EM INDENIZAÇÕES (2023)**  
(corrigidos pelo IPCA de janeiro)

	<b>Empenhados (IPCA)</b>	<b>Pagos + RP pagos (IPCA)</b>
Coordenação Regional do Sul da Bahia/BA	R\$ 8,01 milhões	R\$ 6,26 milhões
Coordenação Regional de Passo Fundo/RS	R\$ 6,58 milhões	R\$ 1,6 milhão
Funai – Diretoria de Proteção Territorial	R\$ 0,40 milhão	R\$ 0,40 milhão
Coordenação Reg. do Baixo São Francisco/BA	R\$ 0,36 milhão	R\$ 1,61 milhão
Coordenação Regional do Tapajós/PA	R\$ 66,11 mil	R\$ 65,96 mil
Coordenação Regional Xavante/MT	R\$ 276,18	R\$ 276,18
Museu do Índio – Rio de Janeiro	R\$ 221,23	R\$ 221,23

Fonte: Siga Brasil. Elaboração: Inesc.

Povos indígenas atendidos pelas duas coordenações regionais, no entanto, continuam sendo vítimas de violência e morte.

Logo após o início do pagamento das indenizações referentes a benfeitorias de boa fé na Terra Indígena de Rio dos Índios (RS), o território foi atacado por meio de incêndios criminosos. Segundo foi denunciado pelo Conselho Indigenista Missionário (Cimi), os ocupantes que se dispuseram a respeitar o processo demarcatório em curso, aceitando as indenizações, foram vítimas daqueles que se opõem aos direitos indígenas e se pensam no direito de continuar no território. Já o Sul da Bahia, mesmo com pagamento avançado de indenizações, foi cenário do brutal assassinato da liderança Nega Pataxó, em fevereiro de 2024, com a denunciada colaboração da polícia militar do estado.

O fato de se manter nos patamares atuais a violência ruralista contra os povos indígenas, apesar dos esforços do Estado para atender às contrapartidas dos ocupantes, indica a profundidade dos desafios para garantir os direitos territoriais indígenas. Os perpetradores de tais violências não estão interessados em atender ao processo demarcatório como previsto legalmente e, muito provavelmente, sequer em receber indenizações pela terra que eles ocuparam de forma criminosa. Não querem menos do que realizar um antigo projeto de extermínio indígena.

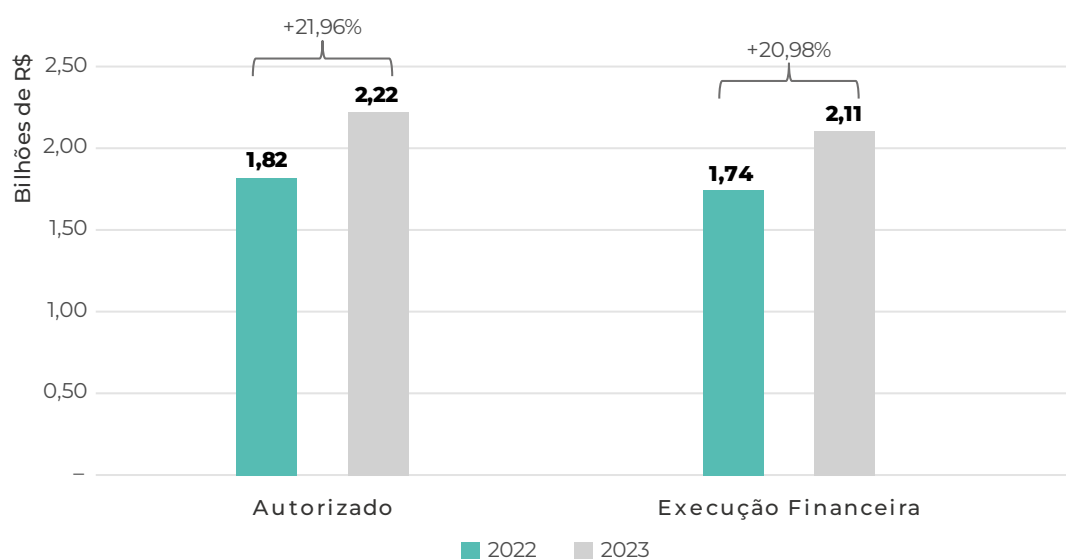


## 1.4. Saúde indígena

No que tange aos recursos da saúde indígena, o esforço realizado em 2023 foi notável. Como vemos no gráfico 4, os recursos autorizados, na casa dos R\$ 1,8 bilhão em 2022, aumentaram cerca de R\$ 400 milhões. A execução financeira da saúde indígena chegou a 95% do recurso autorizado.

### GRÁFICO 4 EXECUÇÃO DOS RECURSOS FINALÍSTICOS DA SECRETARIA ESPECIAL DE SAÚDE INDÍGENA (2022 E 2023)

(valores em bilhões de reais constantes, corrigidos pelo IPCA de janeiro)



Fonte: Siga Brasil. Data da extração dos dados 5 de fevereiro de 2024. Elaboração: Inesc.

O excelente patamar de gastos da saúde indígena é indicador do empenho da Secretaria de Saúde Indígena (Sesai), do Ministério da Saúde, em enfrentar desastres sanitários como a situação vivida pelos Yanomami. É um dado que salta ainda mais aos olhos quando relembramos que o Projeto de Lei Orçamentária deixado por Bolsonaro para 2023 previa o corte de cerca de 50% dos recursos destinados à saúde indígena. Se não fosse, portanto, a adoção de recursos pela via da PEC da Transição e pela destinação de recursos extraordinários, o cenário seria arrasador para povos indígenas de todo o País.

No entanto, é importante avançar mais. Os índices de mortalidade infantil Yanomami, por exemplo, seguem 10 vezes maiores do que os do restante do País. As estruturas do garimpo seguem avançando, provocando mortes e doenças. O esforço articulado para recuperar a saúde indígena é urgente e necessita da ação efetiva de todo o Estado, inclusive de setores que parecem reticentes em fazer sua parte, como as forças policiais e as forças armadas.

## 1.5. De olho em 2024

Como argumentamos em nossa Nota Técnica sobre o PLOA 2024, o orçamento previsto para este ano parece desenhar bons cenários. Dois novos programas finalísticos foram criados no novo Plano Plurianual (2024-2027), com recursos alocados na PLOA 2024: “Direitos pluriétnicos-culturais e sociais para o pleno exercício da cidadania e o bem viver dos povos indígenas” e “Demarcação e gestão dos territórios indígenas para o bem viver, sustentabilidade e enfrentamento da emergência climática”.

Ao contrário de 2023, em 2024, o Ministério dos Povos Indígenas também executará a ação finalística de gestão de políticas para povos indígenas (21FL). A ação será direcionada para coordenar os espaços de participação social da política indigenista, como a retomada do Conselho Nacional de Política Indigenista. Serão destinados R\$ 39 milhões para a referida ação finalística e R\$ 72 milhões para a estrutura do Ministério.

Já a Funai terá disponível R\$ 744,22 milhões, divididos entre os dois programas finalísticos e a manutenção do órgão. Os recursos são insuficientes para dar conta dos efeitos do estrangulamento orçamentário dos últimos anos.

Se for possível esperar que haja mais créditos extraordinários pela via da ADPF 709, como ocorrido em 2023, também já é possível prever que, mais uma vez, o órgão terá dificuldades em concluir a execução financeira. Portanto, é urgente – e deve ser uma das principais preocupações de 2024 – avançar com as medidas estruturantes, como a remodelagem dos gastos executados pelas coordenações regionais, que estão sem servidores suficientes para dar conta da área-meio e da área-fim simultaneamente.

Os recursos destinados à saúde indígena se mantêm na casa dos R\$ 2,6 bilhões. Apesar da boa execução da Sesai, a crise sanitária, incentivada pela gestão anterior, precisa ser enfrentada de forma articulada. Para isso, é fundamental que as Forças Armadas assumam seu papel na desintrusão e no atendimento de territórios como a Terra Indígena Yanomami. Em 2024, os esforços do governo precisam garantir que tais ações sejam cumpridas com efetividade, mesmo a despeito das resistências enfrentadas no meio militar, denunciadas por organizações indígenas e indigenistas.

Por fim, em 2024, é urgente fazer avançarem as demarcações de terras indígenas. Em 2023, foram homologadas oito terras indígenas: Acapuri de Cima (AM), Rio Gregório (AC), Avá Canoeiro (GO), Arara do Rio Amônia (AC), Kariri-Xocó (AL), Rio dos Índios (RS) e Tremembé da Barra do Mundaú (CE).

Se o avanço é indiscutível, especialmente após quatro anos sem um centímetro de terras demarcadas, está longe de ser suficiente. A promessa inicial da gestão era homologar mais seis terras indígenas ainda no primeiro ano, além das oito que efetivamente o foram. Além disso, de acordo com a Funai, atualmente há 132 terras em estudo, 48 delimitadas e 67 declaradas, além de cerca de 490 reivindicações em estudo pela Fundação. Ou seja, o passivo dos direitos territoriais indígenas é enorme e requererá coragem para enfrentá-lo.

## Agenda necessária

Ao longo de 2024 iremos monitorar e pressionar para a implementação das seguintes medidas, que julgamos deveriam ser prioritárias para o alcance dos direitos dos povos indígenas:

- 1.** É essencial reestruturar o funcionamento da Funai, reorganizando a divisão das atividades-meio para aumentar a capacidade de execução orçamentária do órgão.
- 2.** É fundamental recompor o orçamento da Funai.
- 3.** É necessário desenvolver mecanismos financeiros para a captação de recursos do financiamento climático voltados para a proteção e a gestão das terras indígenas.
- 4.** Deve-se garantir a recomposição do quadro de servidores da Funai, com a chamada rápida dos aprovados no concurso.
- 5.** É imperioso investir no enfrentamento e na responsabilização real do crime organizado e neoextrativista que vitima os territórios indígenas.
- 6.** É indispensável também responsabilizar os/as gestores/as que implementaram medidas anti-indígenas adotadas na gestão anterior.
- 7.** Deve-se garantir a atuação coordenada e eficaz das Forças Armadas no enfrentamento de ilícitos contra os povos indígenas.
- 8.** Por fim, é necessário avançar com as homologações das terras indígenas já declaradas e com o processo demarcatório em geral.