

Levantamento de Dados e Informações Sobre Pessoal, Estrutura Organizacional e Orçamento da Fundação Nacional do Índio

◆◆◆ Orçamento



ENAP



EXPEDIENTE

**Escola Nacional de
Administração Pública - Enap**

Presidente
Diogo Costa

Diretora-Executiva
Rebeca Loureiro de Brito

Diretora de Altos Estudos
Flavia De Holanda Schmidt

Diretor de Educação Executiva
Rodrigo Torres

**Diretor de Desenvolvimento
Profissional**
Paulo Marques

Diretora de Inovação
Bruna Santos

Diretora de Gestão Interna
Alana Regina Biagi Lisboa

Equipe técnica
Pedro Masson
César Galvão
Carolina Coppetti

Equipe UnB
Danilo Santos Cardoso

Diagramação
Samyra Lima

FUNAI **SIOP**

SUMÁRIO

| | |
|--|----|
| RESUMO | 5 |
| INTRODUÇÃO | 6 |
| METODOLOGIA | 7 |
| ANÁLISE INICIAL | 9 |
| DESPESAS OBRIGATÓRIAS E DISCRICIONÁRIAS | 16 |
| CLASSIFICAÇÃO DO GASTO EM AÇÕES ORÇAMENTÁRIAS | 18 |
| COMPARAÇÃO COM A UNIÃO | 22 |
| COMPARAÇÃO INTRAMINISTERIAL | 27 |
| COMPARAÇÃO ENTRE FUNAI E ÓRGÃOS SEMELHANTES | 31 |

RESUMO **SIOP**

Neste relatório, apresentamos uma análise exploratória dos dados da Funai disponíveis no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP). O período de análise consiste de 2000 até 2021, partindo dos estágios de execução de despesa. Para tanto, realizamos: 1) uma análise orçamentária considerando a inflação; e 2) uma classificação de ações orçamentárias, a fim de propor uma análise categorizada dos gastos orçamentários. Por fim, são apresentadas três análises comparativas: com a União; com outros órgãos que, como a Funai, integram o Ministério da Justiça; e com órgãos da administração pública federal que desempenham papéis semelhantes, apontados pela Funai como de interesse.

INTRODUÇÃO

SIOP

Temos como objetivo disponibilizar uma análise dos dados orçamentários da Funai, notadamente a respeito de obrigatoriedade e discricionariedade de orçamento, ações orçamentárias e uma contextualização das tendências observadas na Funai em relação a outros órgãos. Deseja-se descrever as informações orçamentárias da Funai de forma a apresentar um histórico e um panorama da alocação de seus recursos financeiros. Para isso, são analisados todos os estágios de despesa, desde a liberação de recurso até o pagamento para o fornecedor.

O relatório é composto pelas seguintes seções:

- ◇ Análise Inicial
- ◇ Despesas Obrigatórias e Discricionárias
- ◇ Classificação do Gasto em Ações Orçamentárias
- ◇ Comparação com a União
- ◇ Comparação Intraministerial
- ◇ Comparação entre Funai e Órgãos Semelhantes

METODOLOGIA

SIOP

Os dados do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP) são captados no terminal sparql¹, acesso utilizado pelo Ministério da Economia para disponibilizar abertamente microdados, diferentemente do painel do orçamento², que disponibiliza dados agregados.

As extrações foram realizadas por ano de referência, compreendendo desde o primeiro ano disponível, 2000, até o último ano completo, 2021. Extraíu-se uma base para cada ano e, após, todas foram inseridas em um único banco de dados longitudinal, a partir do qual se realizaram as análises. Para maior detalhamento, o script utilizado pode ser encontrado no Anexo 1.

Além dos dados do SIOP originais, foram agregadas as seguintes informações externas:

- ◇ Inflação por ano e acumulada de 2000 até 2021³; e
- ◇ Classificação de ações orçamentárias feitas especificamente para atender a demanda atual.

A correção de inflação sobre os dados é calculada por meio de multiplicação dos valores monetários originais (nominais) por um fator de correção adequado, conforme explicitado no Anexo 2. A operação é feita com base em valores de janeiro de 2022 e a inflação anual é calculada de janeiro a dezembro de um mesmo ano.

A classificação de ações orçamentárias foi feita manualmente entre as ações orçamentárias de maior gasto dentro da Funai e é uma das principais limitações dos

1 Disponível no link: <http://www1.siop.planejamento.gov.br/sparql/>

2 Disponível no painel do qlikview no link: www1.siop.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=IAS%2FExecucao_Orçamentaria.qvw

3 Utiliza-se o IPCA disponível no link: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/precos-e-custos/9256-indice-nacional-de-precos-ao-consumidor-amplo.html?t=series-historicas>

dados originais do SIOF. A utilização da classificação original conduziria a erros de análise devido à inconsistência de classificação dos elementos entre órgãos distintos.

ANÁLISE INICIAL

SIOP

a) Estágios da despesa

Os dados sobre o orçamento da Fundação Nacional do Índio (Funai) apresentados abaixo foram retirados exclusivamente do SIOP. Os primeiros recortes são relativos à análise dos valores nominais disponibilizados à Funai nas etapas de execução da despesa: dotação orçamentária, valor empenhado, valor liquidado e valor pago. O gráfico a seguir trata da dotação orçamentária⁴.

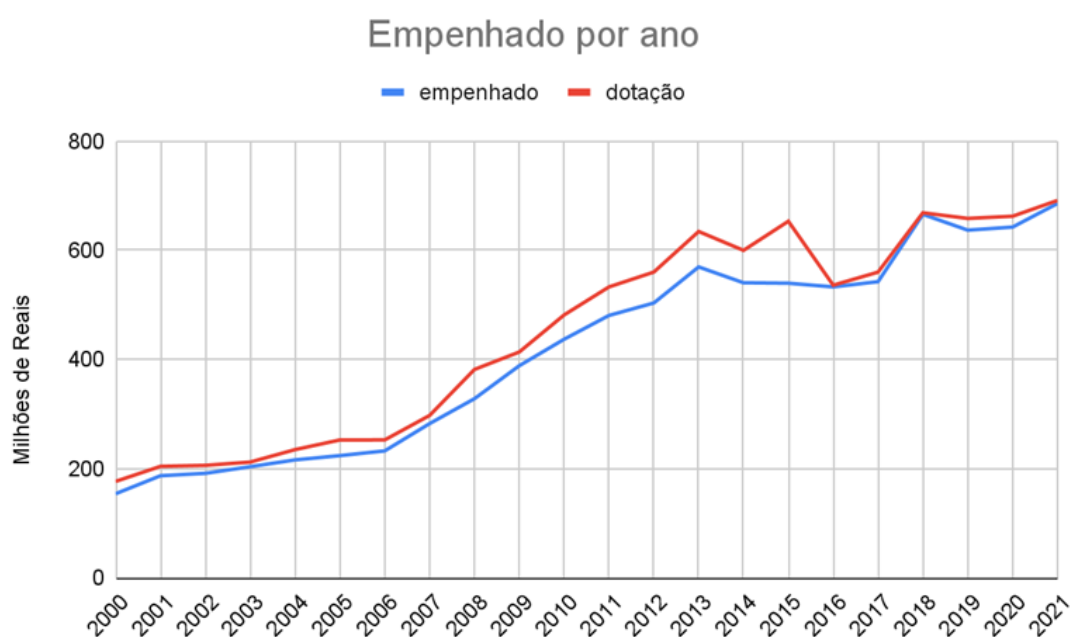


Ao analisar o comportamento dos dados, podemos separá-los em três períodos, em que é possível observar comportamentos distintos: um período de leve crescimento entre 2000-2007, um período de crescimento rápido entre 2007-2014 e um período turbulento entre 2014-2021. Destaca-se que, entre 2015 e 2016, o valor nominal da dotação orçamentária caiu de 653 milhões para 536 milhões (queda de 18%).

⁴ O dicionário de orçamento do Senado define como dotação orçamentária: “É o valor monetário autorizado, consignado na lei do orçamento (LOA), para atender uma determinada programação orçamentária”.

| Período | Varição total (ao ano) |
|-----------|------------------------|
| 2000-2007 | 68% (8% a.a.) |
| 2007-2014 | 102% (11% a.a.) |
| 2014-2021 | 15% (2% a.a.) |

Por definição, o valor empenhado⁵ é necessariamente igual ou menor que o valor da dotação orçamentária. Por esse motivo, é interessante verificar a diferença entre a dotação e o valor empenhado e observar a distância entre os gastos previstos e aqueles efetivamente realizados.

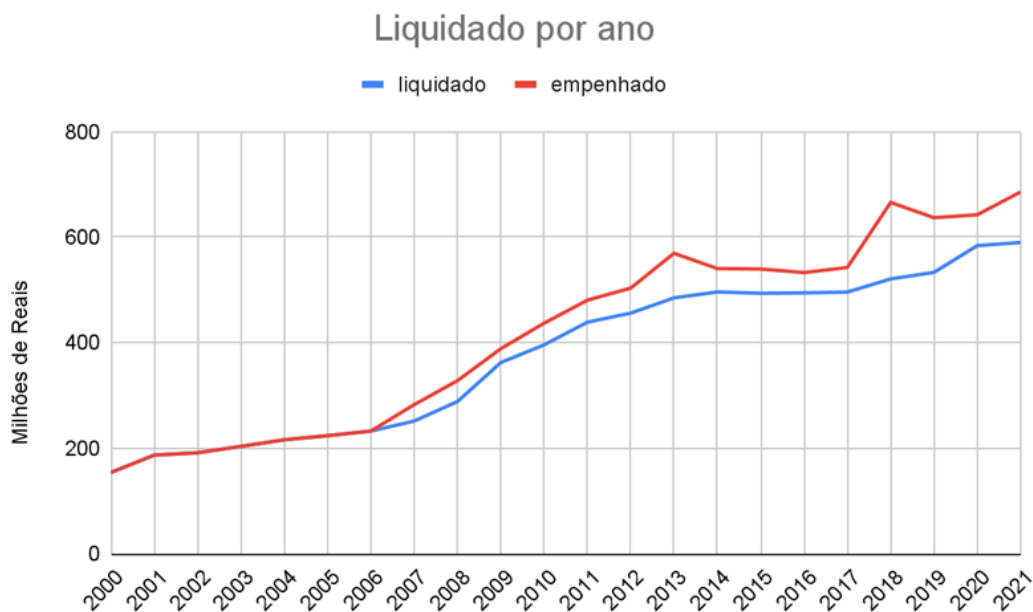


| Período | Varição total empenhado (ao ano) |
|-----------|----------------------------------|
| 2000-2007 | 83% (9% a.a.) |
| 2007-2014 | 91% (10% a.a.) |
| 2014-2021 | 27% (3% a.a.) |

Analisaremos agora o valor liquidado⁶. Nesta variável, é possível observar a diferença entre a contratação e o recebimento do bem/serviço, bem como a documentação relevante.

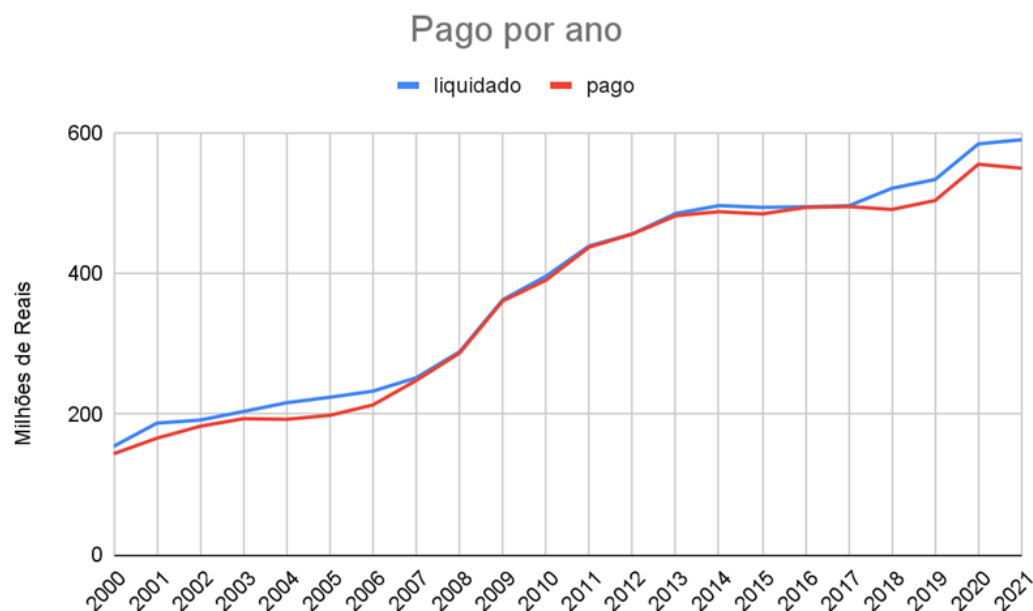
5 O portal da transparência dá a seguinte definição de valor empenhado: "Valor resultante do estágio de empenho da despesa. Nesse estágio, é criada a obrigação de pagamento da despesa pelo governo ao credor. Consiste na reserva de dotação orçamentária, ou seja, reserva de valores monetários autorizados para atender um fim específico. O empenho é registrado no momento da contratação do serviço, aquisição do material ou bem, obra ou amortização da dívida."

6 O Portal da Transparência fornece a seguinte definição de valor liquidado: "Valor resultante do estágio de liquidação da despesa. Esse estágio consiste na verificação do direito adquirido pelo credor, tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito. É nesse segundo estágio da execução da despesa que será cobrada a prestação dos serviços ou a entrega dos bens, ou ainda, a realização da obra. Envolve, portanto, todos os atos de verificação e conferência, desde a entrega do material ou a prestação do serviço até o reconhecimento da despesa".



A curva do valor liquidado segue a de valores empenhados, podendo ser observado um aumento crescente da distância entre valores empenhados e liquidados a partir do ano de 2006 até o final do período.

Por últimos, passamos à análise da última grandeza: o valor pago⁷.



O valor pago se comporta de maneira similar ao valor liquidado. Cabe notar que os dados de 2000-2006 não diferenciam “valor liquidado” de “valor empenhado”, resultando em uma curva superestimada, o que explica a diferença entre ambas as curvas. Durante o

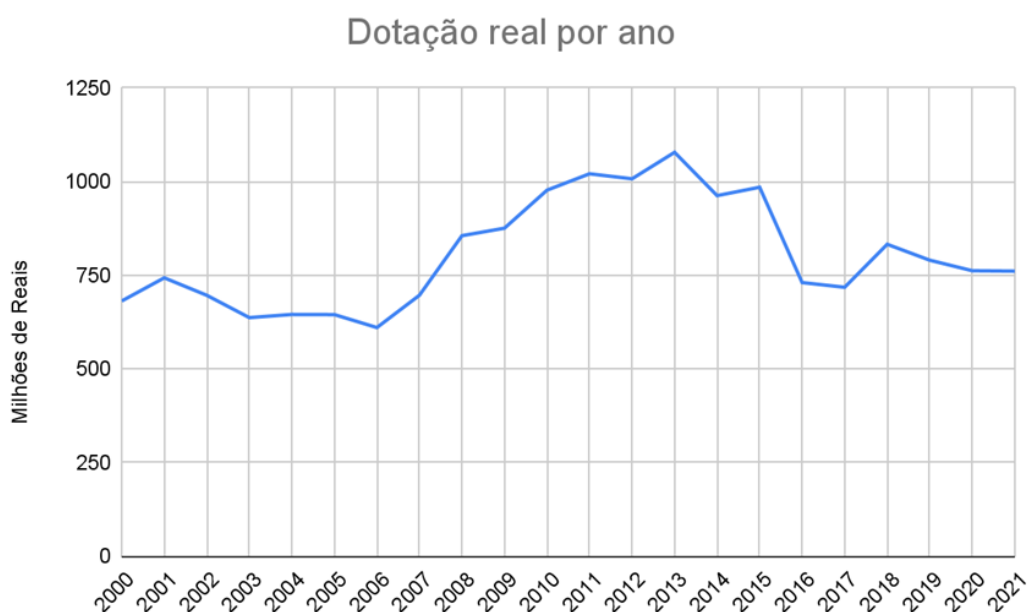
⁷ O Portal da Transparência dá a seguinte definição de valor pago: “Valor resultante do estágio de pagamento da despesa. O último estágio consiste na entrega de numerário ao credor. Nessa fase, a autoridade competente determina que a despesa que foi liquidada seja paga. Esse pagamento normalmente é efetuado por meio de crédito em conta bancária do favorecido.”

segundo período, as curvas mantêm-se praticamente sobrepostas, até que, no terceiro período, se distanciam novamente. O distanciamento entre valores liquidados e pagos é traduzido em eficiência média de pagamento, o que significa dizer que a instituição efetivamente pagou pelos serviços e bens que recebeu, conforme tabela abaixo:

| <i>Período</i> | <i>Varição Total</i> | <i>Eficiência média de pagamento</i> |
|----------------|----------------------|--------------------------------------|
| 2000-2007 | 73% (8%) | - |
| 2007-2014 | 97% (10%) | 99% do valor liquidado |
| 2014-2021 | 13% (2%) | 97% do valor liquidado |

b) Considerando inflação

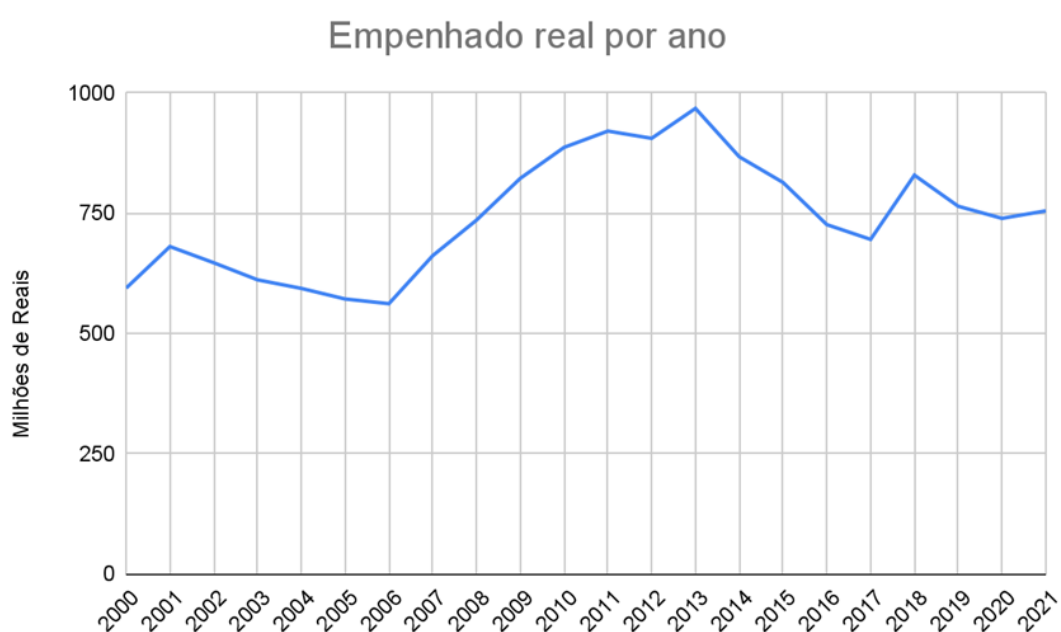
Para enriquecer a análise, podemos estender o olhar para além dos valores nominais, corrigindo a inflação a partir da utilização do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA). Multiplicaram-se os valores brutos por um valor de correção anual, a partir da expressão: $V_{real} = V_{nominal} * Fator\ Corretivo(ano)$. A tabela com os fatores corretivos pode ser conferida no Anexo 2.



| <i>Período</i> | <i>Varição total (ao ano)</i> |
|----------------|-------------------------------|
| 2000-2007 | 2% (0% a.a.) |
| 2007-2014 | 38% (5% a.a.) |
| 2014-2021 | -21% (-3% a.a.) |

Algumas considerações acerca dos dados apresentados podem ser destacadas: o crescimento nominal baixo do primeiro período (2000-2007) cobriu a inflação nos anos iniciais ao final do período, embora tenha passado boa parte dele em valores abaixo daqueles do início. No segundo período, houve um aumento real crescente no orçamento, com pico em 2013. No terceiro período, houve uma brusca queda na dotação orçamentária, principalmente entre os anos de 2015-2016, estabilizando em valores médios na casa dos 750 milhões de reais.

Os gráficos a seguir mostram dados de valores empenhados, apresentando as mesmas características citadas anteriormente.

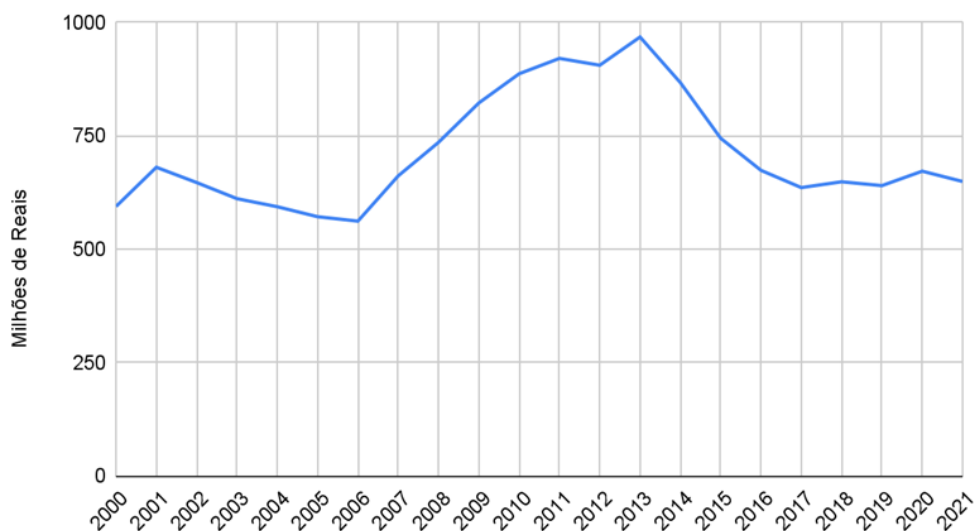


| <i>Período</i> | <i>Varição total (ao ano)</i> |
|----------------|-------------------------------|
| 2000-2007 | 11% (2% a.a.) |
| 2007-2014 | 31% (4% a.a.) |
| 2014-2021 | -13% (-2% a.a.) |

O valor empenhado segue uma trajetória muito parecida com aquela do estágio de despesa anterior, tendo os mesmos anos de mínimo e de máximo (2006 e 2013, respectivamente). A variação de 31% positiva no segundo período é mais moderada do que a variação de 38% na dotação orçamentária e a queda de 13% no terceiro período é também mais moderada que a de 21% no terceiro período.

O próximo gráfico trata do valor liquidado.

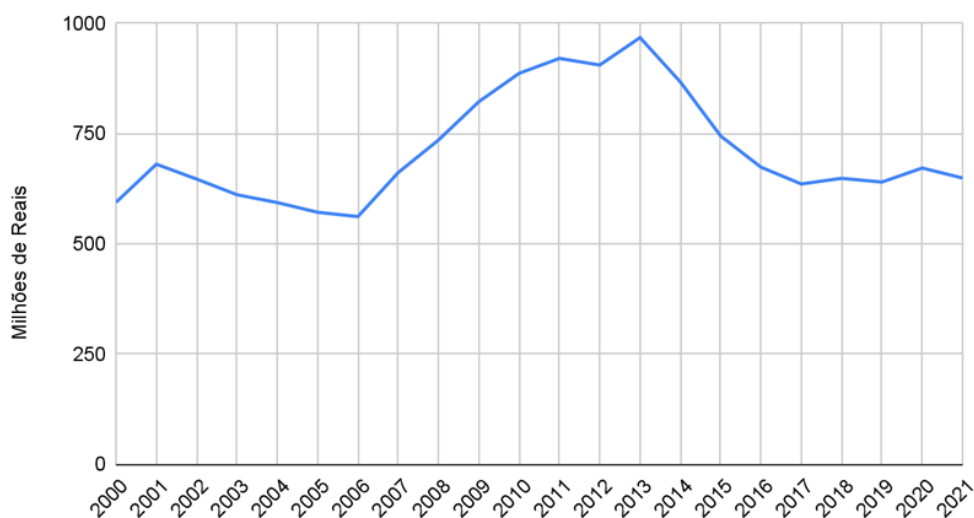
Valor liquidado real por ano



| Período | Varição total (ao ano) |
|-----------|------------------------|
| 2000-2007 | -2% (0% a.a.) |
| 2007-2014 | 35% (4% a.a) |
| 2014-2021 | -23% (-4% a.a) |

Como já comentado anteriormente, a variável de valor liquidado coincide perfeitamente com o estágio anterior de empenho de 2000 até 2016. A partir de 2017, percebe-se empenhos maiores do que os valores liquidados, embora, tal como os outros gráficos da seção, tenhamos comportamento similar.

Valor pago real por ano



| <i>Período</i> | <i>Varição total (ao ano)</i> |
|----------------|-------------------------------|
| 2000-2007 | 5% (1% a.a.) |
| 2007-2014 | 35% (4% a.a.) |
| 2014-2021 | -23% (-4% a.a.) |

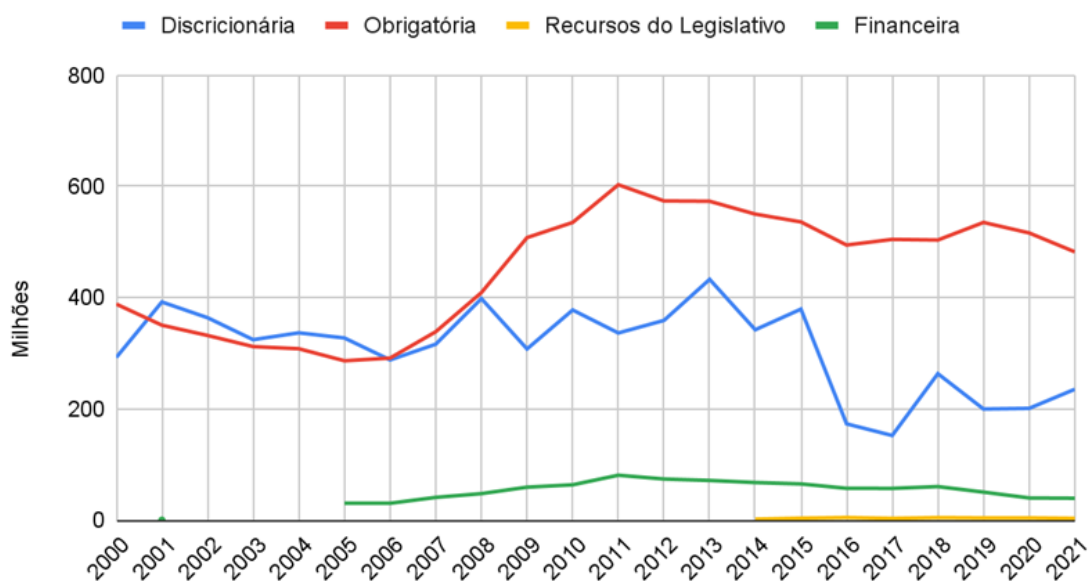
O valor pago apresenta um comportamento bastante similar aos gráficos anteriores. Utilizaremos este fato no relatório para simplificar as análises que serão focadas no primeiro estágio da despesa (dotação orçamentária) e no final (valor pago), retirando importância dos estágios intermediários (empenho e liquidação).

DESPESAS OBRIGATÓRIAS E DISCRICIONÁRIAS **SIOP**

Para esta seção, optou-se por trabalhar com os valores reais e tratar da dotação orçamentária e dos valores pagos. Para melhor compreensão dos gráficos que serão apresentados, vale ressaltar que as despesas financeiras são relacionadas a pagamento de precatórios e gastos com transferências para o sistema de previdência. Os recursos do legislativo são emendas de congressistas.

A separação dos 21 anos em três períodos pode ser vista de maneira bem clara no gráfico e na tabela seguintes. Percebe-se que o crescimento do orçamento no segundo período foi inteiramente em despesas obrigatórias, enquanto o discricionário segue bastante estável. No terceiro período, a queda de gastos ocorreu principalmente nas despesas discricionárias, com a queda do orçamento obrigatório devido à não reposição da inflação.

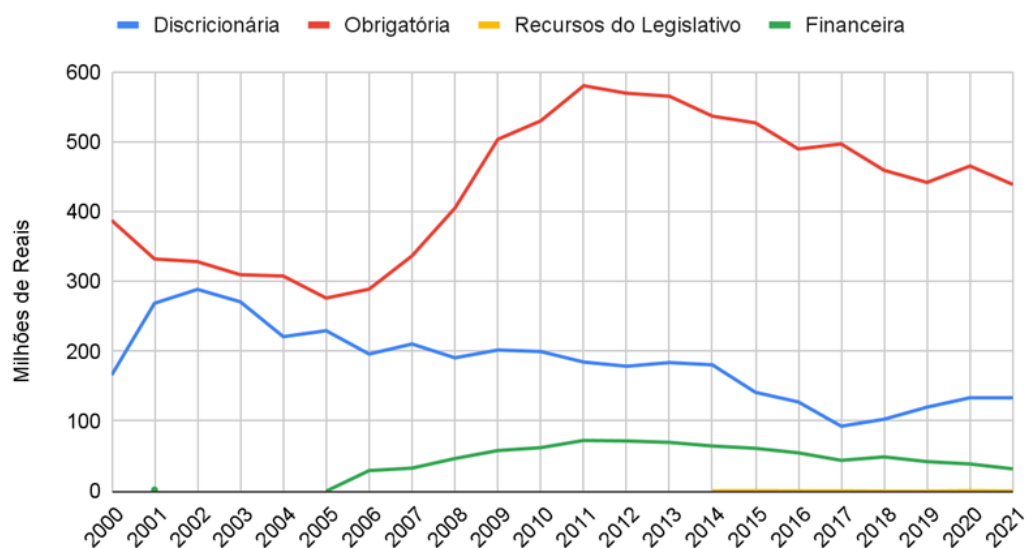
Despesa Discricionária e Não-Discricionária (dotação real)



| <i>Período</i> | <i>Variação da Despesa Discricionária</i> | <i>Variação da Despesa Obrigatória</i> | <i>Variação Total</i> |
|----------------|---|--|-----------------------|
| 2000-2007 | 8% (1% a.a) | -13% (5% a.a) | 2% (0% a.a) |
| 2007-2014 | 8% (1% a.a.) | 62% (7% a.a) | 38% (5% a.a) |
| 2014-2021 | -31% (-5% a.a) | -12% (-2% a.a) | -21% (-3% a.a) |

Nota-se que os gastos discricionários tiveram queda durante o segundo período, no qual o orçamento subiu. No início do terceiro período, os gastos discricionários tiveram uma queda ainda mais significativa, mas uma rápida mudança de dinâmica surge a partir de 2017, quando a categoria de gastos volta a aumentar.

Despesa Discricionária e Não-Discricionária (pago real)



| <i>Período</i> | <i>Variação da Despesa Discricionária</i> | <i>Variação da Despesa Obrigatória</i> | <i>Variação Total</i> |
|----------------|---|--|-----------------------|
| 2000-2007 | 27% (3% a.a) | -13% (-2% a.a) | 5% (1% a.a) |
| 2007-2014 | -14% (-2% a.a.) | 59% (7% a.a) | 35% (4% a.a) |
| 2014-2020 | -26% (-4% a.a) | -18% (-3% a.a) | -23% (-4% a.a) |

CLASSIFICAÇÃO DOS GASTO EM AÇÕES ORÇAMENTÁRIAS **SIOP**

a) Gastos gerais

Ao olhar com mais detalhe os gastos não-discricionários (gastos financeiros, obrigatórios e recursos direcionados pelo legislativo), identifica-se uma grande quantidade de ações orçamentárias que compõem esses gastos.

A categorização completa das ações é um trabalho longo e árduo, que necessitaria de conhecimento técnico especializado. De forma a viabilizar a presente análise, foi utilizado o seguinte critério: considerando o montante gasto ao longo dos anos considerados no escopo, separaram-se as ações por percentual do gasto, arredondaram-se os números e classificaram-se aquelas que fossem pelo menos 1% do montante. Isso resultou em 20 ações orçamentárias a serem manualmente classificadas (considerando os ajustes nas definições dos objetos das ações), representando 92% do valor total gasto, uma aproximação razoável da situação completa. A tabela a seguir ilustra a classificação destas ações:

| <i>Ações</i> | <i>Classificação</i> |
|---------------------------------|-------------------------|
| 0005 | Precatórios |
| 0181, 09HB | Previdência |
| 2004, 2012, 20TP, 212B, 2025 | Salários e benefícios |
| 2000, 2272 | Administração |
| Todas as demais* | Suporte à atividade fim |

*Tabela completa consta no Anexo 3

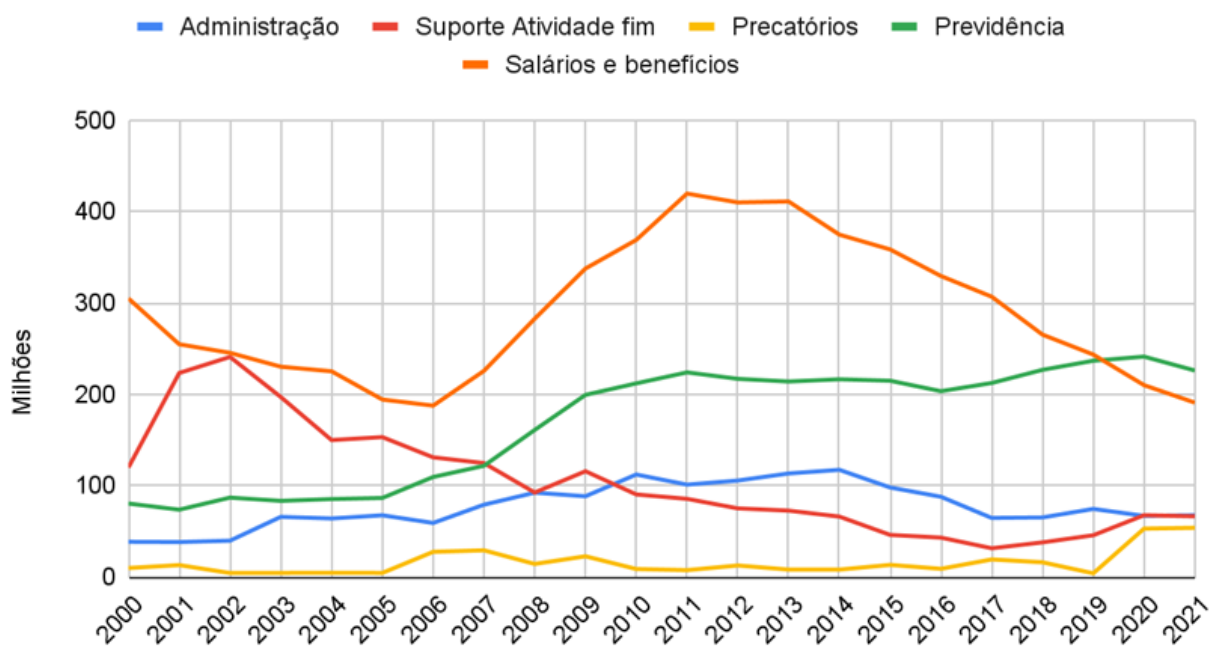
Por fim, utilizou-se uma segunda variável chamada “grupo de natureza de despesa” (quando o valor analisado era 'Pessoal e Encargos Sociais') para encontrar gastos em salários em casos específicos que escapavam da regra inicial.

Para melhor entender o conjunto de ações de suporte à atividade finalística, expandimos sua estrutura. Existiam 82 ações distintas em temas diversos, como educação, cultura, benefícios sociais e saúde. As cinco ações orçamentárias dentro do grupo, com maior valor pago, são as da lista que segue abaixo. Para efeito de simplificação, apresentamos o nome mais recente de cada ação.

1. 2384 - Direitos Sociais e Culturais e à Cidadania
2. 4390 - Delimitação, Demarcação e Regularização de Terras Indígenas
3. 20UF - Regularização, Demarcação e Fiscalização de Terras
4. Indígenas e Proteção dos Povos Indígenas Isolados
5. 2711 - Promoção do Etnodesenvolvimento em Terras Indígenas
6. 2707 - Fiscalização de Terras Indígenas

O primeiro ponto de interesse foi, então, verificar o comportamento das classificações realizadas nesta seção em relação ao valor real pago, conforme veremos.

Classificação das despesas (pago real)

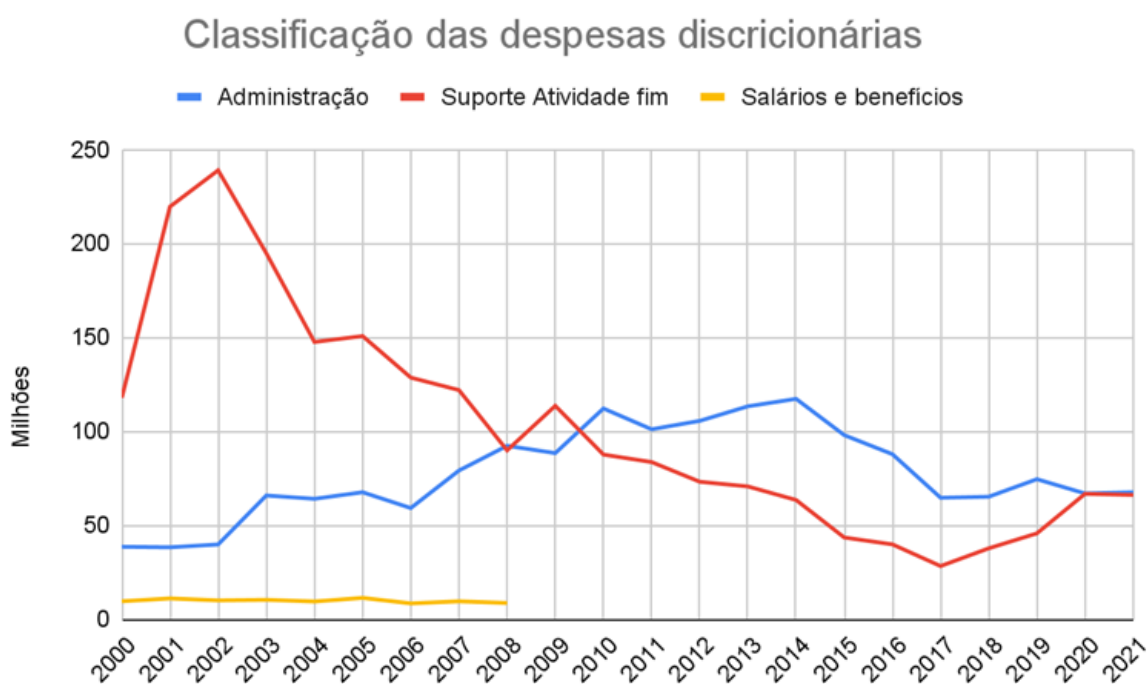


É possível observar que:

- ◇ Durante o período de maior crescimento orçamentário da Funai, foram os gastos administrativos, previdenciários e salários que predominaram, com queda de gastos para suporte à atividade finalística. Vale ressaltar que, durante este mesmo período, atividades finalísticas como as englobadas pela ação “2384 - Direitos Sociais e Culturais e à Cidadania” ou “21BO - Proteção e Promoção dos Direitos dos Povos Indígenas” foram em grande parte migradas para outros órgãos, como os recém-criados Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), em 2004, e a Secretaria Especial de Saúde Indígena (SESAI) do Ministério da Saúde, em 2010, utilizando seus próprios orçamentos ou, ainda, em projetos de cooperação entre a Funai e estes órgãos;
- ◇ A partir do terceiro período, os gastos com previdência e precatórios aumentam, aqueles com administração, salários e benefícios diminuem, enquanto os de suporte às atividades finalísticas se mantêm estáveis, com leve tendência de queda ao final da série.

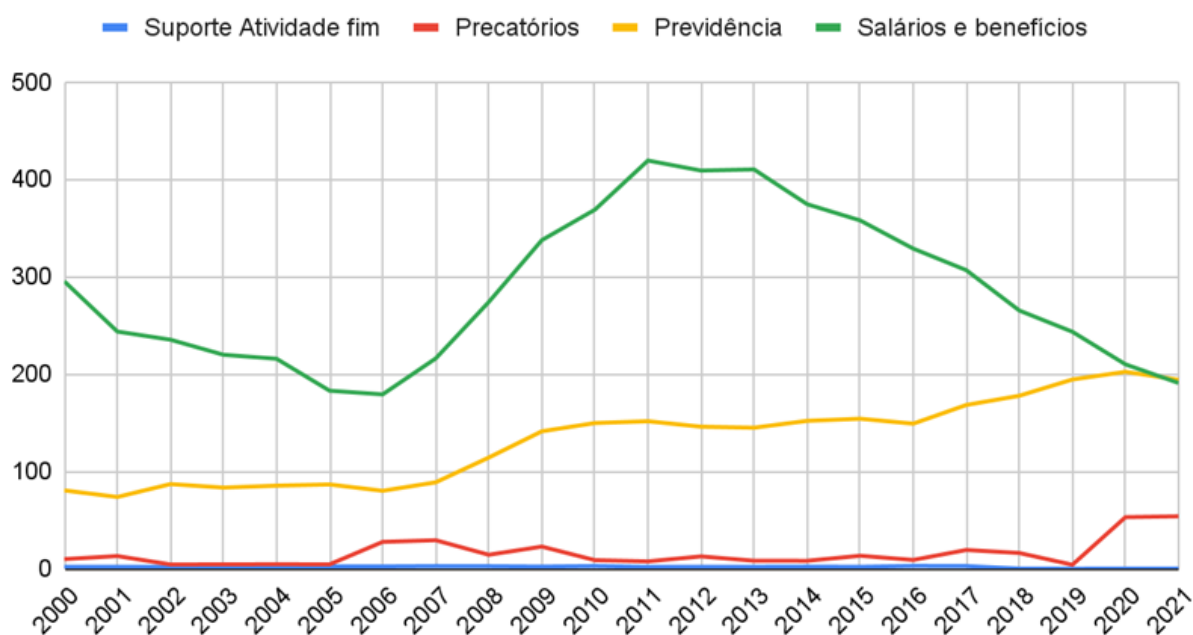
b) Gastos discricionários e obrigatórios

Para entender como o orçamento discricionário se comporta, foram feitas duas análises: uma com a evolução apenas das despesas discricionárias, e outra com a evolução das despesas obrigatórias. Desta forma, podemos compará-las individualmente e, então, entendermos como elas se relacionam.



Observamos que os gastos obrigatórios ocorrem com precatórios, previdência e salários, enquanto os discricionários são os gastos administrativos e de suporte à atividade fim. A exceção dentro dos gastos discricionários com “salários e benefícios” que existia até 2008 eram recursos da ação “Assistência Médica e Odontológica aos Servidores, Empregados e seus Dependentes”, classificada pelo SIOF como discricionária, enquanto a exceção de “Suporte à Atividade Fim” como despesa obrigatória era a união de diversas ações orçamentárias que não foram manualmente classificadas, por estarem abaixo do valor definido no escopo da análise.

Classificação das despesas obrigatórias

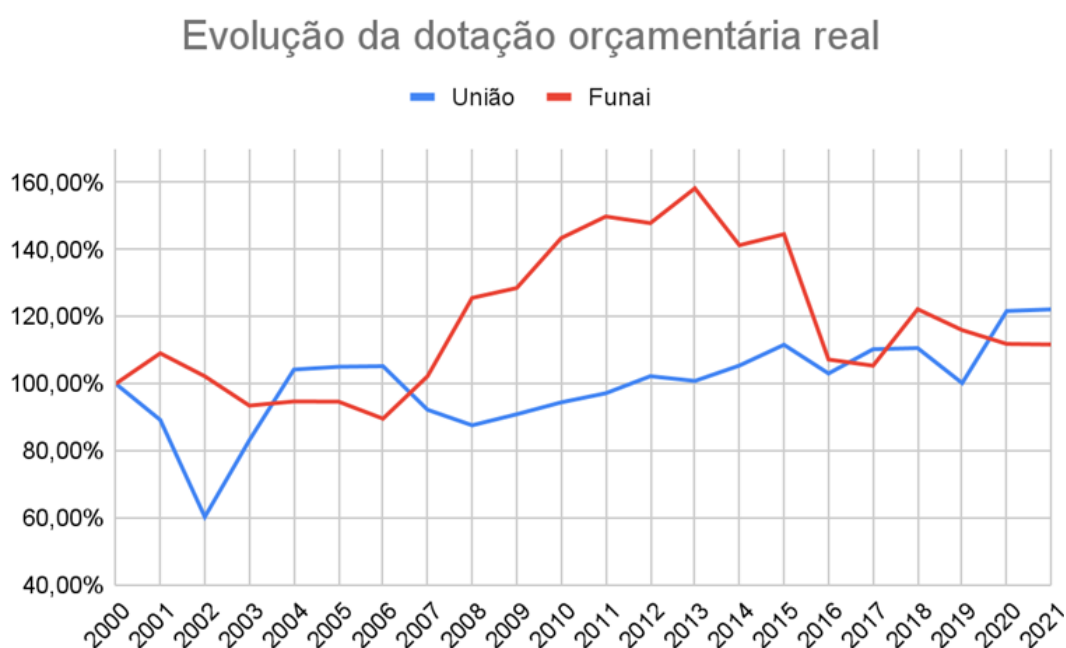


COMPARAÇÃO COM A UNIÃO **SIOP**

Esta seção se preocupa em melhorar o entendimento das tendências dentro do governo federal para poder entender como a Funai se comporta em termos comparativos. As mesmas análises anteriores são repetidas, mas agora comparando com o orçamento da União. Comparar em valores absolutos é pouco elucidativo, dado que o orçamento da União é muito maior que o da Funai. Devido a essa questão, normaliza-se a base em relação ao primeiro ano de referência.

a) Estágios da despesa

Analisando primeiro a dotação orçamentária, o gráfico a seguir mostra os valores em relação ao valor do início da série, o ano 2000.

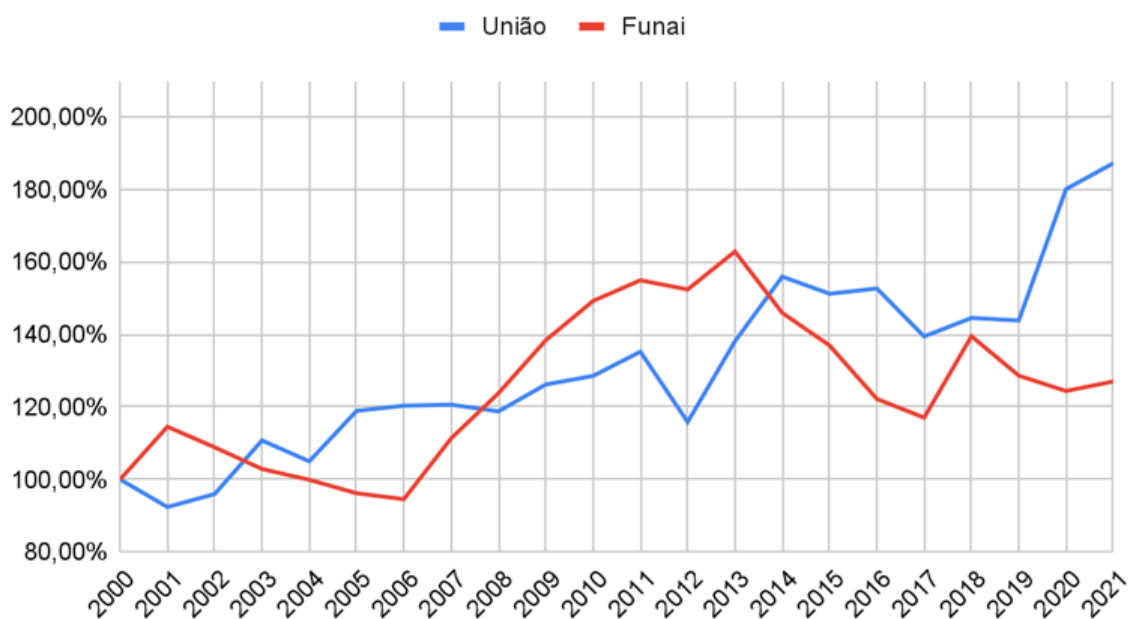


| <i>Período</i> | <i>Valor médio União</i> | <i>Valor médio Funai</i> |
|----------------|--------------------------|--------------------------|
| 2000-2007 | 92% do valor inicial | 98% do valor inicial |
| 2008-2014 | 97% do valor inicial | 142% do valor inicial |
| 2015-2021 | 111% do valor inicial | 117% do valor inicial |

No primeiro período, tanto a União quanto a Funai têm relativa manutenção dos valores, com exceção da queda de dotação orçamentária da União em 2002. No segundo período, de 2007-2014, é interessante notar que o orçamento da Funai tem forte aumento real, enquanto o orçamento da União seguiu de maneira estável. Por fim, no terceiro período, é possível notar que ocorreu uma aproximação das trajetórias da Funai e União estabilizando em um patamar um pouco acima do início da trajetória.

Enquanto, em termos de dotação orçamentária, a União tem um comportamento de estabilidade no segundo período e crescimento moderado no terceiro, em termos de empenho, ambos os períodos são de crescimento. Com isso, o terceiro período deixa de ser uma aproximação das curvas da Funai com a União e passa a ser uma troca de patamares.

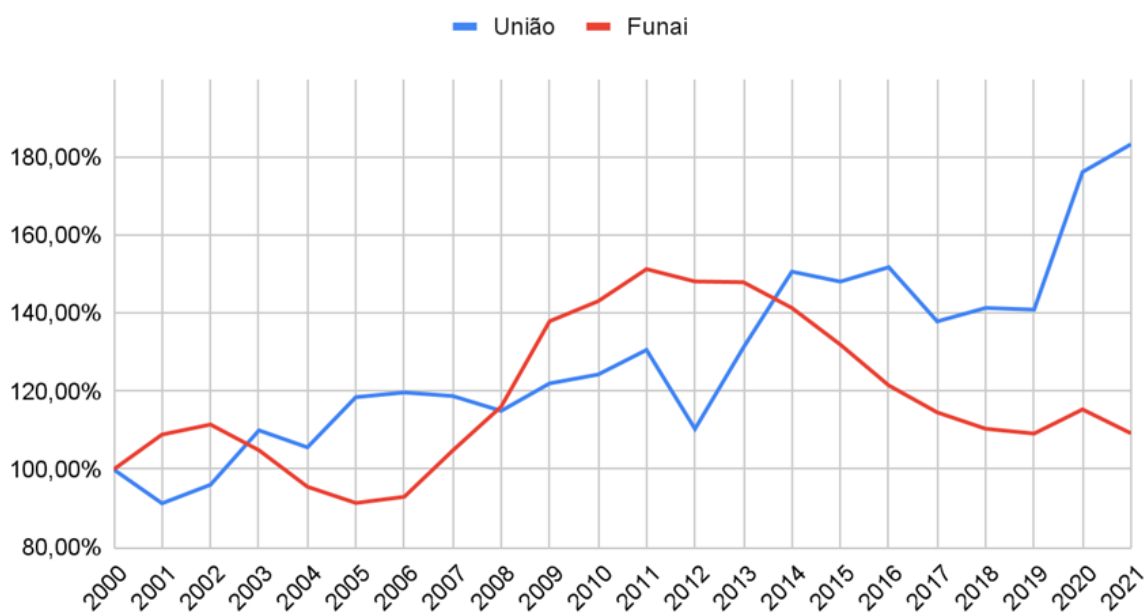
Evolução do valor empenhado real



| <i>Período</i> | <i>Valor médio União</i> | <i>Valor médio Funai</i> |
|----------------|--------------------------|--------------------------|
| 2000-2007 | 108% do valor inicial | 103% do valor inicial |
| 2008-2014 | 131% do valor inicial | 146% do valor inicial |
| 2015-2021 | 157% do valor inicial | 128% do valor inicial |

Em se tratando da União, o valor pago é muito próximo do valor empenhado. As maiores despesas da União (gerenciamento de dívida, salários, aposentadoria, distribuição de receitas etc.) são executadas de tal forma que não existe divergência significativa entre valor empenhado e valor pago.

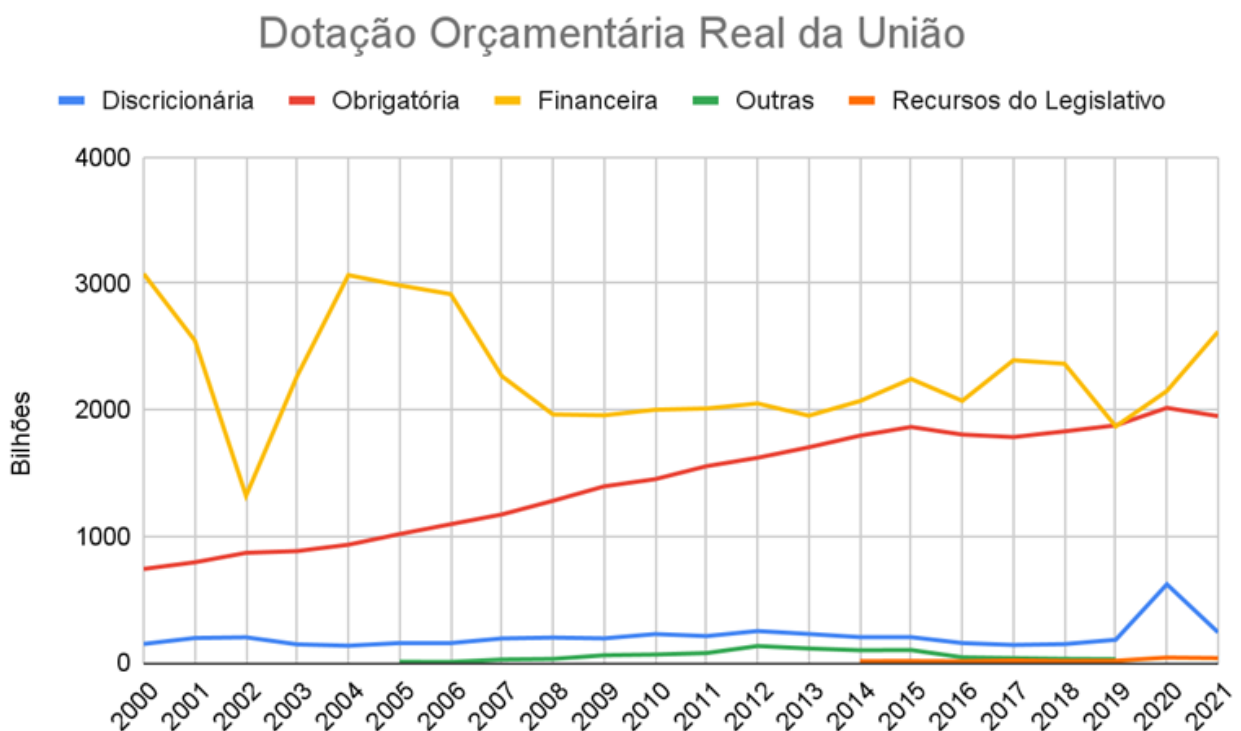
Evolução do valor pago real



| <i>Período</i> | <i>Valor médio União</i> | <i>Valor médio Funai</i> |
|----------------|--------------------------|--------------------------|
| 2000-2007 | 108% do valor inicial | 101% do valor inicial |
| 2008-2014 | 126% do valor inicial | 141% do valor inicial |
| 2015-2021 | 154% do valor inicial | 116% do valor inicial |

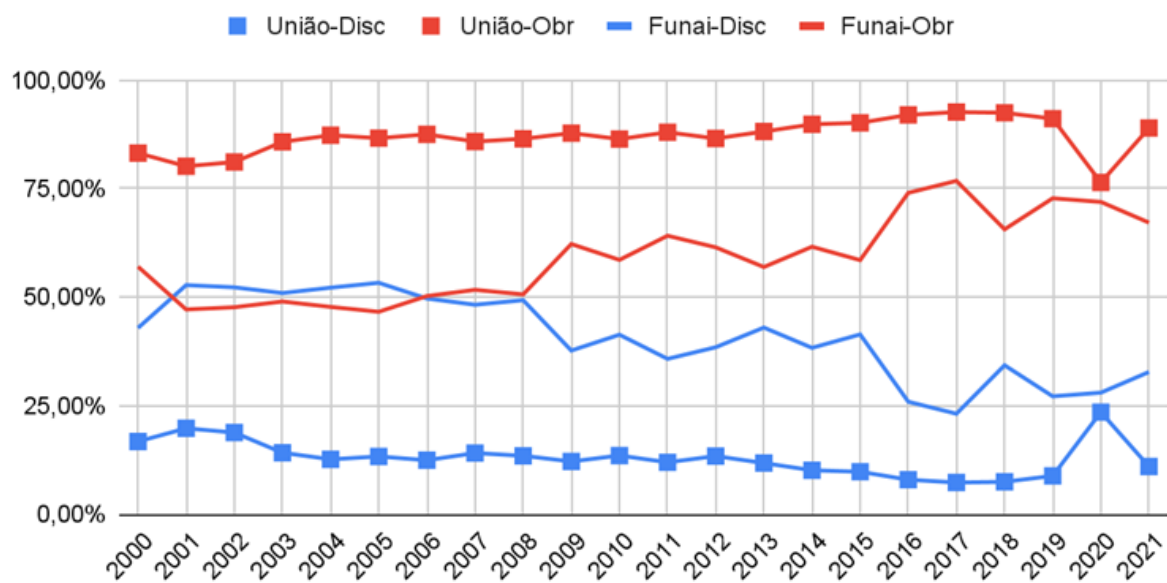
b) Discricionários e obrigatórios

Quando se trata da União, os gastos financeiros passam a ser significativos, relacionados principalmente com o gerenciamento do endividamento do governo federal, diferentemente da Funai. Entretanto, é possível verificar a mesma sequência de comportamento dos gastos obrigatórios, que crescem, enquanto não se observa o mesmo com os gastos discricionários, com exceção do período entre 2019-2020, que apresenta uma explosão para cima e volta a decair no último ano da série.



O próximo gráfico considera apenas as dotações para gastos obrigatórios e discricionários e os compara proporcionalmente entre si. Ao tentar comparar como percentual do orçamento, as despesas financeiras somam parte significativa do orçamento do governo federal e quase nada da Funai, tornando as curvas incomparáveis. Nele é possível observar que, enquanto na Funai a dotação para gastos obrigatórios e discricionários são próximos até 2008, na União isso não é o caso. Os gastos obrigatórios são cerca de três vezes maiores do que os discricionários.

Comparação da proporção entre Dotação Discricionária e Obrigatória

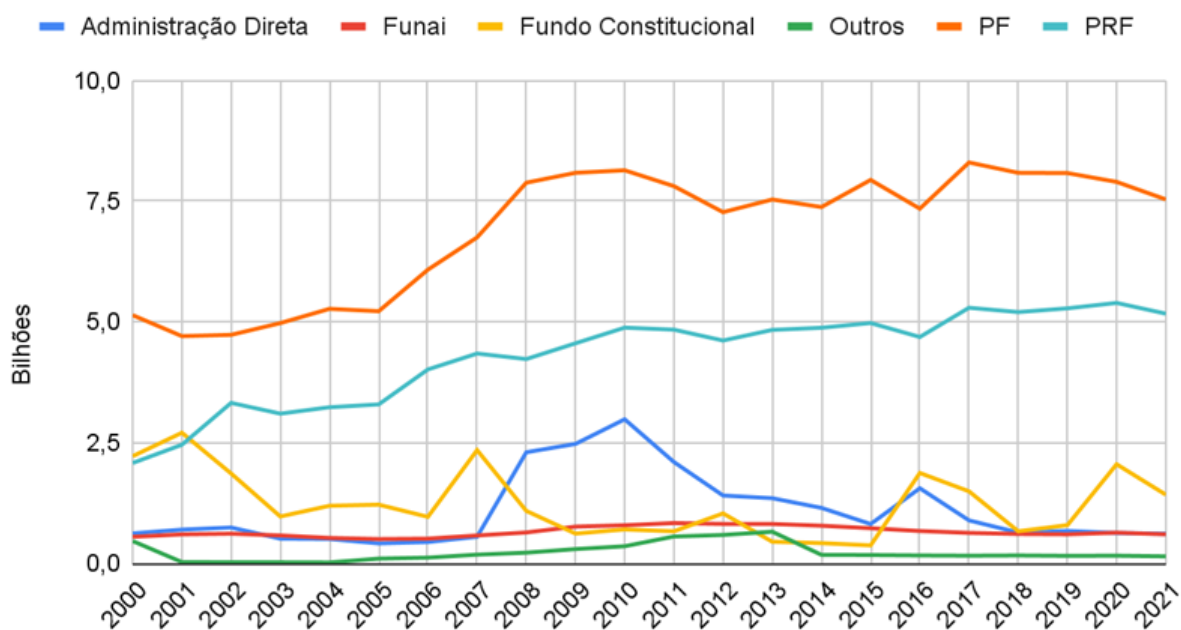


COMPARAÇÃO INTRAMINISTERIAL **SIOP**

a) Quadro total

É possível extrair do SIOP detalhamentos sobre recursos do Ministério da Justiça (MJ) e como é feita a distribuição entre os órgãos que o compõem. Faremos a análise destes dados para a Administração Direta, o Fundo Constitucional, a Polícia Federal (PF), a Polícia Rodoviária Federal (PRF), a própria Funai e demais órgãos com orçamentos menos significativos, classificados como “Outros”. Dentre as medidas, esta seção apresentará a dos valores reais pagos.

Evolução do valor pago real pelos membros do MJ

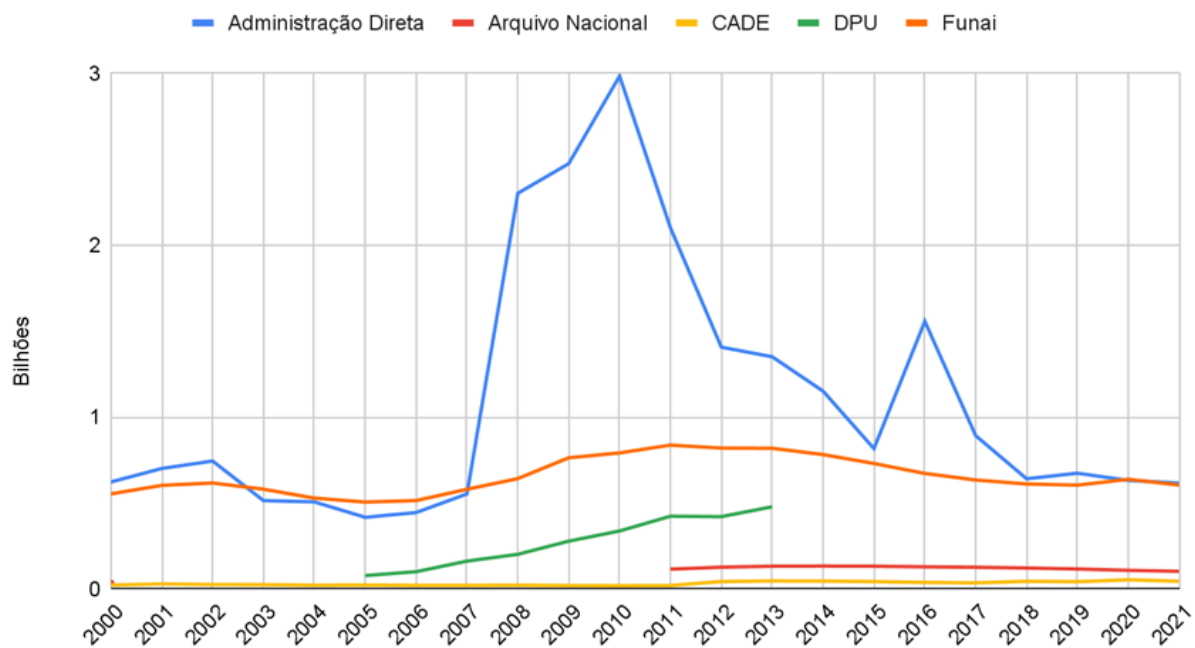


Chamamos a atenção para algumas observações:

- ◇ A PF mantém um nível de gasto próximo do máximo histórico, diferentemente dos outros órgãos analisados.
- ◇ Os fundos⁸ têm orçamentos com grandes oscilações em curtos espaços de tempo.
- ◇ No período de 2007 a 2014, a Funai observou crescimento orçamentário. O mesmo fenômeno se observa no próprio Ministério e em seus componentes.
- ◇ Em 2013, a DPU deixa de fazer parte do MJ e sua saída explica a repentina queda de gastos no grupo "Outros"⁹.

Vamos visualizar, agora, a oscilação do orçamento da Funai, isoladamente. Relacionando com as seções anteriores, é possível ver que, na primeira etapa (2000-2007), o orçamento vai de 5% para 3.9% do total do MJ (uma queda de 22%). Na segunda etapa (2007-2014), vai de 3.9% para 5.3% (uma subida de 36%) e na terceira de 5.3% de volta para 3.9%.

Distribuição dos Recursos dentro do MJ restrito (valor pago real)



É possível observar que, apesar do período de 2007 a 2014 ser um de aumento orçamentário na Funai, é um momento no qual o órgão tem baixa participação no orçamento do MJ, resultado de ações pontuais executadas pela administração direta do próprio Ministério.

8 Fundo de Defesa de Direitos Difusos, Fundo de Imprensa Nacional, Fundo Nacional Antidrogas, Fundo Nacional de Segurança e Educação do Trânsito, Fundo Nacional de Segurança Pública, Fundo Nacional do Idoso, Fundo Nacional para a Criança e o Adolescente, Fundo para Aparelhamento e Operacionalização das Atividades Fim da Polícia Federal e Fundo Penitenciário Nacional.

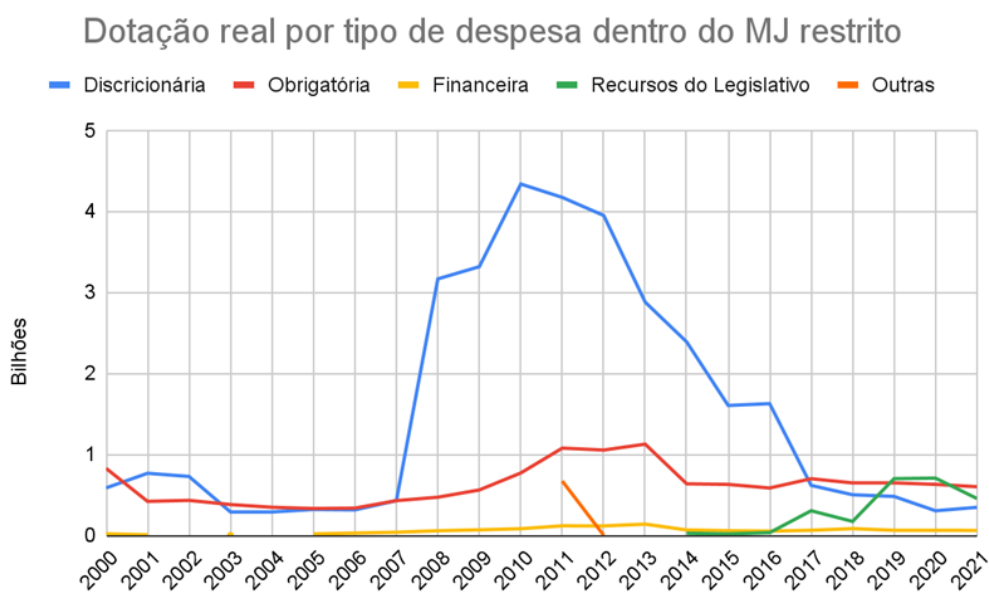
9 Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), Arquivo Nacional em 2000 e 2011-presente, Defensoria Pública da União (DPU) de 2005 a 2013 e Imprensa Nacional em 2000.

No terceiro período, de 2014 em diante, a Funai recupera valores orçamentários menores, comparáveis com aqueles observados no começo da série histórica. A única exceção é 2016, no qual a Administração Direta incluiu a execução de uma ação pontual que elevou o orçamento apenas naquele ano, invertendo a tendência do percentual orçamentário da Funai em relação ao MJ.



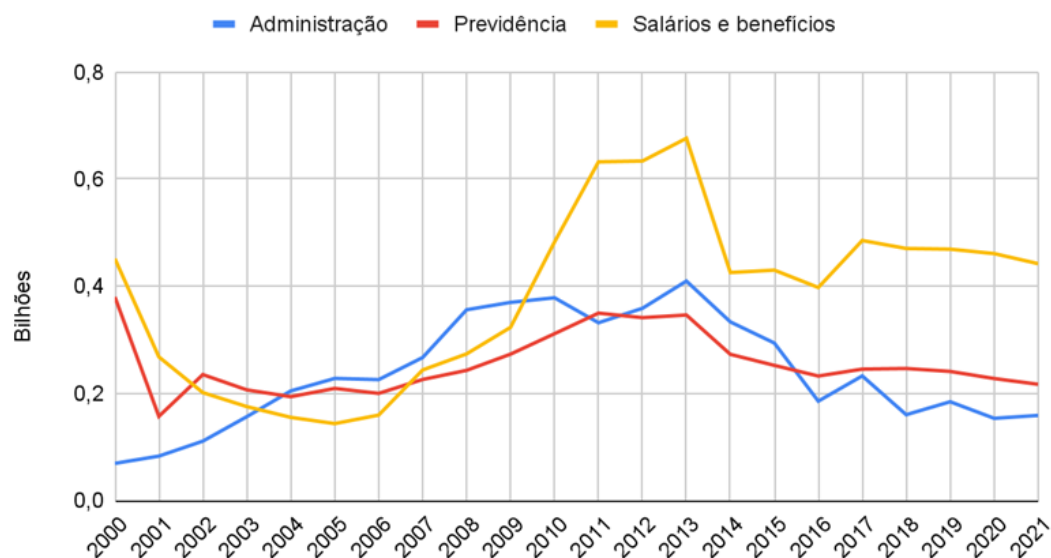
c) Discricionários e obrigatórios

Outro tópico de interesse é a comparação dos tipos de despesa. Destaca-se, no gráfico a seguir, o aumento expressivo de despesas discricionárias durante o período de 2008 a 2016. Além disso, chama a atenção o aumento de despesas com recursos do Legislativo a partir de 2016.



O gráfico a seguir trata dos tipos de gasto de maior relevância no MJ, excetuando os gastos em suporte da atividade fim. Assim, podemos comparar o comportamento dos gastos entre a Funai e o Ministério.

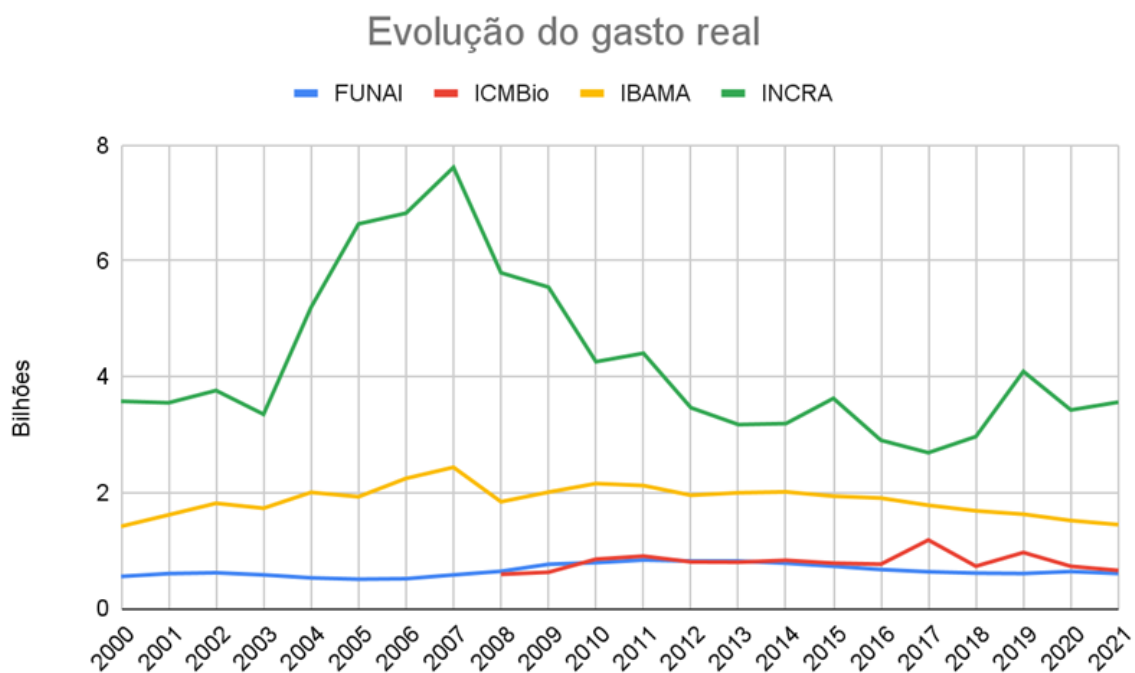
Evolução dos gastos em administração, previdência e salários



As mesmas tendências podem ser observadas na análise dos gastos administrativos. Em termos de manutenção salarial, os servidores do MJ conseguem uma manutenção de gastos salariais próximos aos do nível de 2017, enquanto os gastos com previdência não crescem da mesma forma que os da Funai.

COMPARAÇÃO ENTRE FUNAI E ÓRGÃOS SEMELHANTES **SIOP**

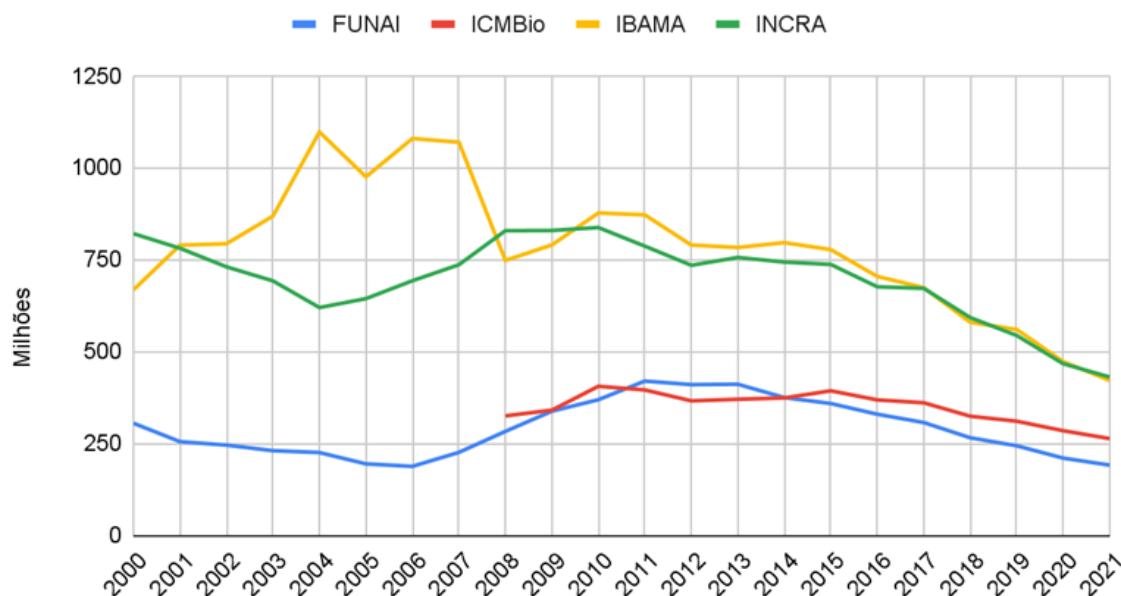
Por último, realizamos a comparação dos gastos da Funai com aqueles de outras unidades existentes no governo federal que possuem naturezas similares. A lista de órgãos correspondentes e de interesse foi fornecida pela própria Funai, quais sejam: IBAMA, ICMBio e INCRA.



É possível ver que o fenômeno que se observa nos gastos da Funai se repete no IBAMA, com a diferença que o pico da curva da FUNAI é em 2013 e do IBAMA em 2007, mas seguindo a mesma tendência de queda. O ICMBio tem picos em 2017 e 2019, mas a tendência de longo prazo é a mesma. É possível observar no gráfico a seguir um mesmo comportamento de longo prazo, de queda em valores reais a partir de 2013.

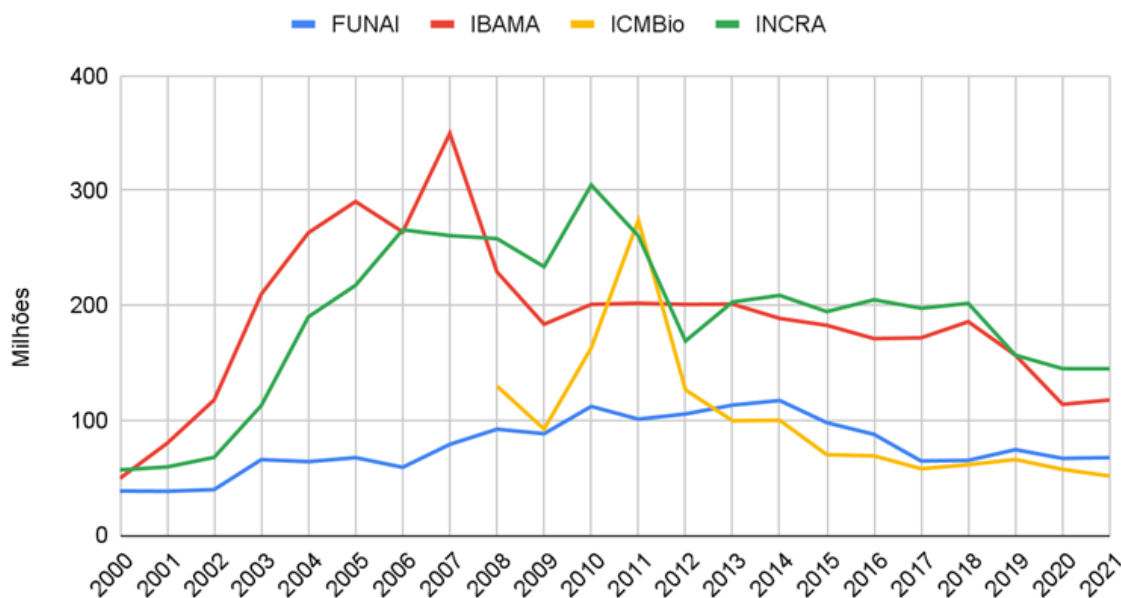
Observa-se, também, a existência de ações executadas pelo INCRA durante períodos limitados de tempo que elevaram sobremaneira os gastos do órgão, diferentemente das instituições restantes. Chamamos a atenção especialmente para as ações 'Obtenção de Imóveis Rurais para Reforma Agrária' e 'Concessão de Crédito-Instalação às Famílias Assentadas'.

Evolução do item 'Salários e benefícios' (pago real)

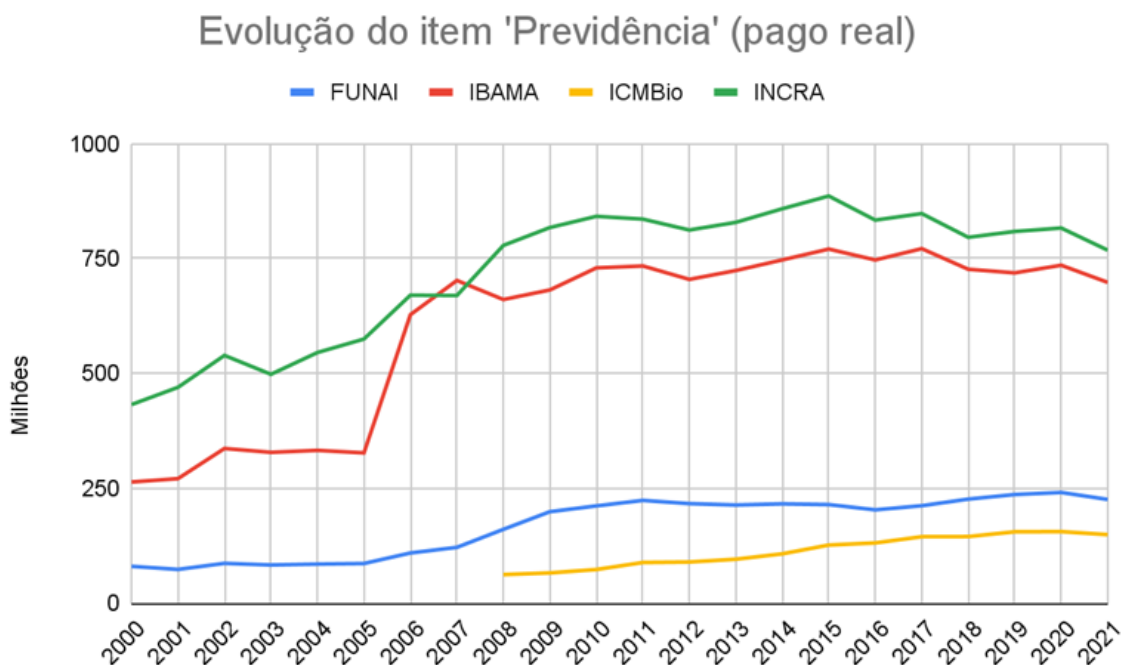


Além disso, é possível observar que todos os órgãos selecionados para este estudo passaram a sofrer cortes de gastos administrativos no período de 2014 a 2021.

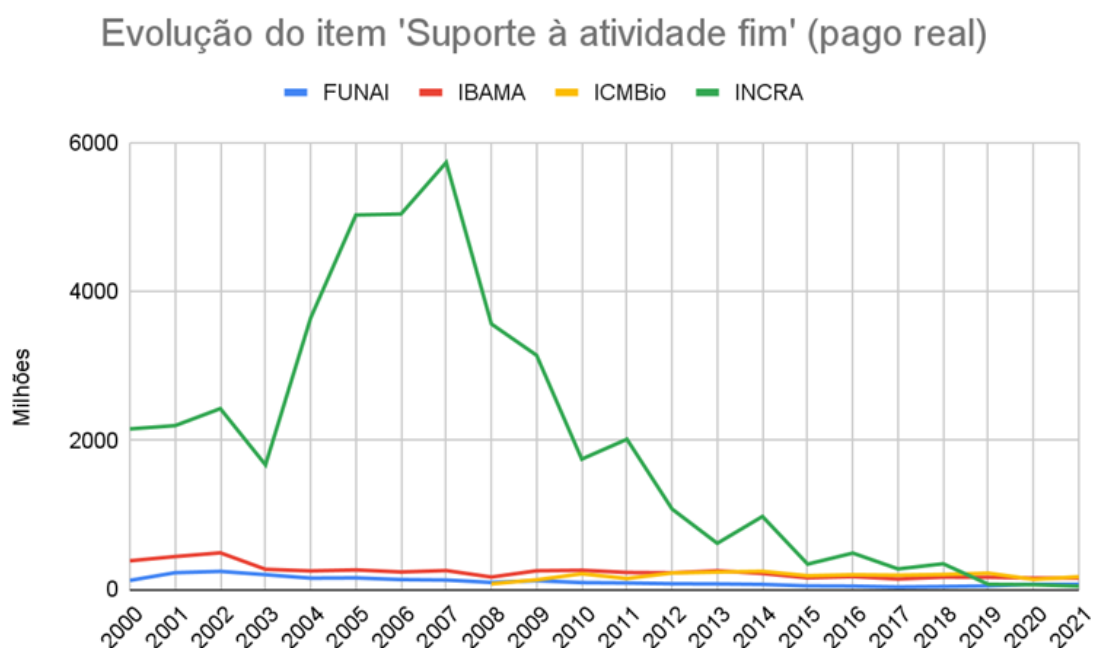
Evolução do item 'Administração' (pago real)



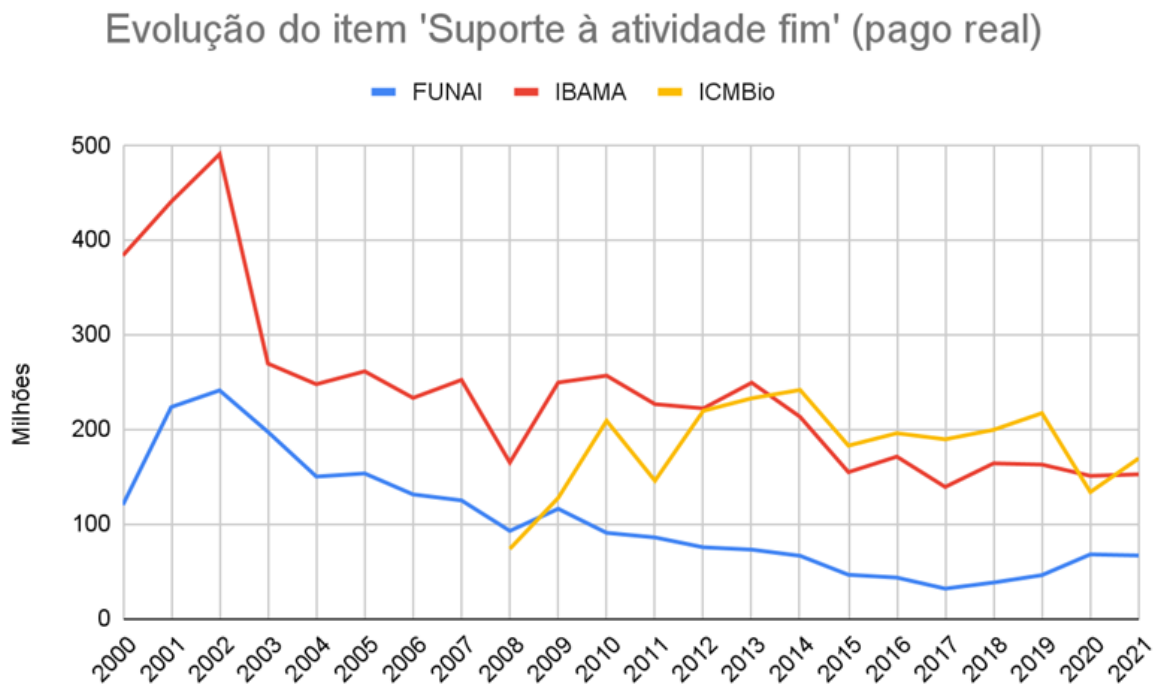
Além disso, observa-se que todos os órgãos selecionados para este estudo têm consistentes aumentos de gastos previdenciários em relação ao começo da série, com destaque para a explosão positiva do IBAMA entre 2005 e 2007.



Ao analisarmos todos os valores reais pagos para suporte à atividade finalística dos quatro órgãos de interesse, podemos perceber uma desproporcionalidade entre os dados do INCRA frente aos demais. Destacamos, de qualquer forma, que houve aumento expressivo de pago real no INCRA 2003 e 2007, com decréscimo a partir de 2008, alcançando patamares mais baixos que o início da série histórica a partir de 2012.



Para fins de observação dos dados da Funai, IBAMA e ICMBio com maior detalhamento, segue o gráfico anterior sem a presença do INCRA.



O alto valor de suporte à atividade fim do IBAMA no começo da série é evidência clara de erros de classificação de gastos administrativos que, ao não serem identificados como tal, foram classificados como 'Suporte à atividade fim'. De qualquer maneira, é possível ver que, enquanto a Funai tem os gastos decrescentes desde 2002, os outros órgãos comparáveis demonstram uma tendência de queda é mais recente, a partir de 2015.

ANEXOS SIOP

Anexo 1 - Código de extração dos dados do SIOP via SPARQL

O sparql utiliza uma linguagem de query própria, mas é possível utilizar o exemplo disponível pelo Ministério da Economia para gerar um código que exporta os dados de um determinado ano ao inserir o ano de interesse em *http://orcamento.dados.gov.br/{ano}/>* (em negrito no código).

```
SELECT ?codExercicio ?data ?codEsfera ?descEsfera ?codOrgao ?descOrgao ?codUO ?descUO ?codFuncao
?descFuncao ?codSubfuncao ?descSubfuncao ?codPrograma ?descPrograma ?codAcao ?descAcao ?codSubtitulo
?descSubtitulo ?codPlanoOrcamentario ?descPlanoOrcamentario ?codFonte ?descFonte ?codCategoriaEconomica
?descCategoriaEconomica ?codGND ?descGND ?codModalidadeAplicacao ?descModalidadeAplicacao ?codIdUso
?descIdUso ?codResultadoPrimario ?descResultadoPrimario ?codElementoDespesa ?descElementoDespesa (sum(?val1)
as ?ploa) (sum(?val2) as ?loa) (sum(?val3) as ?lei_mais_credito) (sum(?val4) as ?empenhado) (sum(?val5) as ?liquidado)
(sum(?val6) as ?pago) WHERE {
```

```
GRAPH <http://orcamento.dados.gov.br/2000/> {
  ?i      loa:temExercicio      ?exercicio .
  ?exercicio      loa:dataUltimaAtualizacao      ?data .
  ?exercicio      loa:identificador      ?codExercicio .
  ?i      loa:temEsfera      ?esfera .
  ?esfera      loa:codigo      ?codEsfera .
  ?esfera      rdfs:label      ?descEsfera .
  ?UO      loa:temOrgao      ?orgao .
  ?orgao      loa:codigo      ?codOrgao .
  ?orgao      rdfs:label      ?descOrgao .
  ?i      loa:temUnidadeOrcamentaria      ?UO .
  ?UO      loa:codigo      ?codUO .
  ?UO      rdfs:label      ?descUO .
  ?i      loa:temFuncao      ?funcao .
  ?funcao      loa:codigo      ?codFuncao .
  ?funcao      rdfs:label      ?descFuncao .
  ?i      loa:temSubfuncao      ?subfuncao .
  ?subfuncao      loa:codigo      ?codSubfuncao .
  ?subfuncao      rdfs:label      ?descSubfuncao .
  ?i      loa:temPrograma      ?programa .
  ?programa      loa:codigo      ?codPrograma .
  ?programa      rdfs:label      ?descPrograma .
```

| | | |
|--|--------------------------------|----------------------------|
| ?i | loa:temAcao | ?acao . |
| ?acao | loa:codigo | ?codAcao . |
| ?acao | rdfs:label | ?descAcao . |
| ?i | loa:temSubtitulo | ?subtitulo . |
| ?subtitulo | loa:codigo | ?codSubtitulo . |
| ?subtitulo | rdfs:label | ?descSubtitulo . |
| ?i | loa:temPlanoOrcamentario | ?planoorcamentario . |
| ?planoorcamentario | loa:codigo | ?codPlanoOrcamentario . |
| ?planoorcamentario | rdfs:label | ?descPlanoOrcamentario . |
| ?i | loa:temFonteRecursos | ?fonte . |
| ?fonte | loa:codigo | ?codFonte . |
| ?fonte | rdfs:label | ?descFonte . |
| ?i | loa:temCategoriaEconomica | ?categoriaeconomica . |
| ?categoriaeconomica | loa:codigo | ?codCategoriaEconomica . |
| ?categoriaeconomica | rdfs:label | ?descCategoriaEconomica . |
| ?i | loa:temGND | ?GND . |
| ?GND | loa:codigo | ?codGND . |
| ?GND | rdfs:label | ?descGND . |
| ?i | loa:temModalidadeAplicacao | ?modalidadeaplicacao . |
| ?modalidadeaplicacao | loa:codigo | ?codModalidadeAplicacao . |
| ?modalidadeaplicacao | rdfs:label | ?descModalidadeAplicacao . |
| ?i | loa:temIdentificadorUso | ?iduso . |
| ?iduso | loa:codigo | ?codIdUso . |
| OPTIONAL | {?iduso rdfs:label | ?descIdUso }. |
| ?i | loa:temResultadoPrimario | ?resultadoprimario . |
| ?resultadoprimario | loa:codigo | ?codResultadoPrimario . |
| OPTIONAL | {?resultadoprimario rdfs:label | ?descResultadoPrimario }. |
| ?i | loa:temElementoDespesa | ?elementodespesa . |
| ?elementodespesa | loa:codigo | ?codElementoDespesa . |
| ?elementodespesa | rdfs:label | ?descElementoDespesa . |
| | | |
| ?i | loa:valorProjetoLei | ?val1 . |
| ?i | loa:valorDotacaoInicial | ?val2 . |
| ?i | loa:valorLeiMaisCredito | ?val3 . |
| ?i | loa:valorEmpenhado | ?val4 . |
| ?i | loa:valorLiquidado | ?val5 . |
| ?i | loa:valorPago | ?val6 . |
| } | | |
| } GROUP BY ?codExercicio ?codEsfera ?descEsfera ?codOrgao ?descOrgao ?codUO ?descUO ?codFuncao ?descFuncao ?codSubfuncao ?descSubfuncao ?codPrograma ?descPrograma ?codAcao ?descAcao ?codSubtitulo ?descSubtitulo ?codPlanoOrcamentario ?descPlanoOrcamentario ?codFonte ?descFonte ?codCategoriaEconomica ?descCategoriaEconomica ?codGND ?descGND ?codModalidadeAplicacao ?descModalidadeAplicacao ?codIdUso ?descIdUso ?codResultadoPrimario ?descResultadoPrimario ?codElementoDespesa ?descElementoDespesa ?data | | |
| ORDER BY ?codExercicio ?codEsfera ?codOrgao ?codUO ?codFuncao ?codSubfuncao ?codPrograma ?codAcao ?codSubtitulo ?codPlanoOrcamentario ?codFonte ?codCategoriaEconomica ?codGND ?codModalidadeAplicacao ?codIdUso ?codResultadoPrimario ?codElementoDespesa | | |

Anexo 2 - Inflação

Os dados originais do SIOP são multiplicados pelos seguintes fatores de correção na coluna inflação acumulada para conseguir os valores corrigidos pela inflação.

| <i>Ano</i> | <i>Fator Corretivo</i> | <i>Inflação ano</i> |
|------------|------------------------|---------------------|
| 2000 | 385,26% | 5,97 |
| 2001 | 363,56% | 7,67 |
| 2002 | 337,66% | 12,53 |
| 2003 | 300,06% | 9,3 |
| 2004 | 274,53% | 7,6 |
| 2005 | 255,14% | 5,69 |
| 2006 | 241,41% | 3,14 |
| 2007 | 234,06% | 4,46 |
| 2008 | 224,06% | 5,9 |
| 2009 | 211,58% | 4,31 |
| 2010 | 202,84% | 5,91 |
| 2011 | 191,52% | 6,5 |
| 2012 | 179,83% | 5,84 |
| 2013 | 169,91% | 5,91 |
| 2014 | 160,43% | 6,41 |
| 2015 | 150,76% | 10,67 |
| 2016 | 136,23% | 6,29 |
| 2017 | 128,16% | 2,95 |
| 2018 | 124,49% | 3,75 |
| 2019 | 119,99% | 4,31 |
| 2020 | 115,03% | 4,52 |
| 2021 | 110,06% | 10,06 |

Anexo 3 - Classificação das ações orçamentárias

No contexto da Funai, o SIOF traz 98 códigos de ação orçamentária e 194 descrições. Existem algumas exceções, algumas ações que foram criadas no projeto de lei do orçamento, mas não receberam dotação orçamentária na lei aprovada e alguns casos em que houve disponibilidade de orçamento, mas não houve gasto efetivo.

Como explicado no relatório, as ações orçamentárias foram classificadas como segue abaixo:

| <i>Ações</i> | <i>Classificação</i> |
|------------------------------|-------------------------|
| 0005 | Precatórios |
| 0181, 09HB | Previdência |
| 2004, 2012, 20TP, 212B, 2025 | Salários e benefícios |
| 2000, 2272 | Administração |
| Todas as demais | Suporte à atividade fim |

A próxima tabela exprime os códigos, suas descrições mais recentes e a classificação resultante. No SIOF, existem mudanças esporádicas no nome das ações orçamentárias, sendo esta a razão pela preferência da utilização do código em relação ao nome das ações. Apenas uma mudança de objeto da ação (isto é, mudança de efeito prático, não apenas de nome) foi detectada, o caso da ação '2000 - Administração da Unidade' que alternou períodos em que há a inclusão de salários e períodos em que não há esta inclusão. Este efeito foi remediado com a utilização de uma variável auxiliar nativa do SIOF chamada 'grupo de natureza de despesa', para retirar os gastos de salários desta ação.

| <i>Classificação Enap</i> | <i>Código da ação orçamentária</i> | <i>Descrição da ação orçamentária</i> |
|---------------------------|------------------------------------|--|
| Precatórios | 0005 | Sentenças Judiciais Transitadas em Julgado (Precatórios) |
| Previdência | 0181 | Aposentadorias e Pensões Civis da União |

| <i>Classificação Enap</i> | <i>Código da ação orçamentária</i> | <i>Descrição da ação orçamentária</i> |
|---------------------------|------------------------------------|--|
| Previdência | 09HB | Contribuição da União, de suas Autarquias e Fundações para o Custeio do Regime de Previdência dos Servidores Públicos Federais |
| Salários e benefícios | 2004 | Assistência Médica e Odontológica aos Servidores Civis, Empregados, Militares e seus Dependentes |
| Salários e benefícios | 2012 | Auxílio-Alimentação aos Servidores Civis, Empregados e Militares |
| Salários e benefícios | 20TP | Ativos Civis da União |
| Salários e benefícios | 212B | Benefícios Obrigatórios aos Servidores Civis, Empregados, Militares e seus Dependentes |
| Salários e benefícios | 2025 | Remuneração de Pessoal Ativo da União e Encargos Sociais |
| Administração | 2000 | Administração da Unidade |
| Administração | 2272 | Gestão e Administração do Programa |
| Suporte à atividade fim | 2384 | Direitos Sociais e Culturais e à Cidadania |
| Suporte à atividade fim | 4390 | Delimitação, Demarcação e Regularização de Terras Indígenas |
| Suporte à atividade fim | 20UF | Regularização, Demarcação e Fiscalização de Terras Indígenas e Proteção dos Povos Indígenas Isolados |

| <i>Classificação Enap</i> | <i>Código da ação orçamentária</i> | <i>Descrição da ação orçamentária</i> |
|---------------------------|------------------------------------|--|
| Suporte à atividade fim | 2711 | Promoção do Etnodesenvolvimento em Terras Indígenas |
| Suporte à atividade fim | 2707 | Fiscalização de Terras Indígenas |
| Suporte à atividade fim | 21BO | Proteção e Promoção dos Direitos dos Povos Indígenas |
| Suporte à atividade fim | 2713 | Fomento e Valorização dos Processos Educativos dos Povos Indígenas |
| Suporte à atividade fim | 6698 | Gestão Ambiental e Territorial das Terras Indígenas |

As outras funções orçamentárias que não constam na lista e portanto não foram manualmente classificadas ficam como padrão na categoria de suporte à atividade fim.



ENAP