

Transversalidade para Povos Indígenas nas Políticas Públicas, no Plano e no Orçamento

GUIA PRÁTICO PARA GESTORAS E GESTORES PÚBLICOS



Fundação Tide Setubal



MINISTÉRIO DO
PLANEJAMENTO
E ORÇAMENTO





Transversalidade para Povos Indígenas nas Políticas Públicas, no Plano e no Orçamento

GUIA PRÁTICO PARA GESTORAS E GESTORES PÚBLICOS



Ministério do Planejamento e Orçamento – MPO*

Presidente da República

Luiz Inácio Lula da Silva

Ministra do Planejamento e Orçamento

Simone Nassar Tebet

Secretário-Executivo

Gustavo José de Guimarães e Souza

Secretário-Executivo Adjunto

Márcio Luiz de Albuquerque Oliveira

Secretária Nacional de Planejamento

Virginia de Angelis Oliveira de Paula

Secretária Adjunta de Assuntos Internacionais e Desenvolvimento

Viviane Vecchi Mendes Muller

Secretário de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas e Assuntos Econômicos

Sergio Pinheiro Firpo

Secretário de Articulação Institucional

João Victor Villaverde de Almeida

Secretário de Orçamento Federal

Clayton Luiz Montes

Diretor de Programa

Victor Reis de Abreu Cavalcanti

Subsecretário de Programas de Infraestrutura

Zarak de Oliveira Ferreira

Subsecretária de Programas Sociais

Augusta Aiko Umeda Kuhn

Subsecretária de Programas das Áreas Econômicas e Especiais

Michelle Feversani Prolo

Subsecretária de Pessoal e Sentenças

Mychelle Celeste Rabelo de Sá

Subsecretário de Gestão Orçamentária

Gláucio Rafael da Rocha Charão

Subsecretário de Assuntos Fiscais

Fábio Pifano Pontes

Subsecretária de Temas Transversais

Elaine de Melo Xavier

Subsecretário de Tecnologia e Desenvolvimento Institucional

Felipe Cesar Araújo da Silva

* Estrutura vigente em 01 de abril de 2025

Subsecretária de Temas Transversais

Elaine de Melo Xavier

Coordenadora-Geral de Avaliação e Temas Transversais

Samantha Lemos Turte-Cavadinha

Coordenadora de Estudos e Acompanhamento de Temas Transversais

Clarice Fernandes Marinho

Coordenador de Avaliação e Acompanhamento Orçamentário

Marcelo Augusto Prudente Lima

Equipe Técnica

Elisa Akemi Nagatani

Eduardo Gomor dos Santos

Banco Interamericano de Desenvolvimento

Presidente do BID

Ilan Goldfajn

Representante no Brasil

Annette Bettina Kilmer

Diretor Executivo

Paulo Guilherme Farah Correa

**Projeto Seminários e Guias sobre
Transversalidade nas Políticas Públicas,
no Plano e no Orçamento**

Coordenação do projeto

André Martínez Fritscher (BID)
Elaine de Melo Xavier (MPO)
Monise Estorani de Faria (BID)
Pedro de Lima Marin
(Fundação Tide Setubal)
Virgínia de Ângelis Oliveira de Paula (MPO)

Apoio

Samantha Lemos Turte-Cavadinha (MPO)
Clarice Fernandes Marinho (MPO)
Elisa Akemi Nagatani (MPO)

**Transversalidade para Povos Indígenas nas
Políticas Públicas, no Plano e no Orçamento:
Guia Prático para Gestoras e Gestores
Públicos**

Autor

Maurício Terena

Revisão técnica

Ana Carolina Querino, Ana Cláudia J. Pereira,
Ana Tereza Pereira Libânio, Clarice Fernandes
Marinho, Danyel Lório, Elaine de Melo Xavier,
Laisa Rachter de Sousa Dias, Larissa Cervi,
Mariana Meirelles Nemrod Guimarães, Pedro de
Lima Marin, Rayanne de Sales Lima, Samantha
Lemos Turte-Cavadinha e Virgínia de Ângelis
Oliveira de Paula.

Secretaria Executiva - MPO

Projeto Gráfico

Viviane Barros e Ivan Sasha
Estagiários de Design
Micer Santos e Douglas Saymon

Diagramação

Estúdio Nono

Revisão de texto

Paulo Kaiser
Assessoria de Comunicação Social
Marcílio Souza e Natalia Almeida

Assessoria de Comunicação Social

Marcílio Souza e Natalia Almeida

Informações

[https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/
orcamento/paginas/agendas-transversais-e-
multissetoriais](https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/orcamento/paginas/agendas-transversais-e-multissetoriais)
e-mail: setra.sof@planejamento.gov.br

Última alteração: 24 de julho de 2025.
É permitida a reprodução, total ou parcial,
desde que citada a fonte.

Ministério do Planejamento e Orçamento

gov.br/planejamento

Siga nossas redes sociais

📧 @MinPlanejamento
📧 @planejamentoorcamento

Normalização Bibliográfica: Biblioteca do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos.

Transversalidade para povos indígenas nas políticas públicas, no plano e no
orçamento : guia prático para gestoras e gestores públicos / Ministério do
Planejamento e Orçamento. -- Brasília : Subsecretaria de Temas Transversais/SOF/
MPO, 2025.
63 p. : il.

Com a cooperação do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e
da Fundação Tide Setubal.

1.Orçamento público sensível aos povos indígenas. 2. PPA (Plano Plurianual).
3. Transversalidade dos povos indígenas. 4. Políticas públicas. 5. Política indigenista.
6. Boas práticas I. Brasil. Ministério do Planejamento e Orçamento. II. Banco
Interamericano de Desenvolvimento. III. Fundação Tide Setubal.

CDU 336.14:39(=1.82-82)



SUMÁRIO

P. 09 Apresentação

P. 12

1. Transversalidade para Povos Indígenas em Políticas Públicas: blocos conceituais

P. 13 Quem são os povos indígenas?

P. 16 E o indigenismo?

P. 17 O que são as políticas indigenistas?

P. 20 Por que falar de transversalidade para povos indígenas em políticas públicas?

P. 22 O que é a transversalidade para povos indígenas em políticas públicas?

P. 25 Como incorporar a transversalidade para povos indígenas nas políticas públicas?

P. 32 Como a transversalidade para povos indígenas tem sido desenvolvida nas políticas públicas no Brasil?

P. 34

2. Transversalidade para povos indígenas no PPA e nos orçamentos

P. 35 Como expressar a transversalidade para povos indígenas no PPA e nos Orçamentos?

P. 36 Transversalidade para povos indígenas no PPA 2024-2027

P. 49 Transversalidade para povos indígenas no Orçamento Anual de 2024

P. 54

3. Boas práticas para avançar na transversalidade para povos indígenas nas políticas públicas, no planejamento e no orçamento

P. 56 Identificar os investimentos priorizados pelos povos indígenas no Orçamento Anual

P. 57 Incorporar a diversidade das formas de organização indígena nos processos participativos

P. 59 **Notas**

APRESENTAÇÃO

O guia *Transversalidade para Povos Indígenas nas Políticas Públicas, no Plano e no Orçamento* pretende contribuir para a gestão pública brasileira, principalmente no nível federal, ao subsidiar a prática da transversalidade para povos indígenas nas políticas públicas, no Plano Plurianual (PPA) e nos Orçamentos Anuais, sistematizando conceitos, boas práticas e recomendações.

Esta publicação faz parte do projeto Seminários e Guias sobre a Transversalidade nas Políticas Públicas, no Plano e no Orçamento, uma iniciativa do Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO), com o apoio do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), a coordenação da Fundação Tide Setubal e a participação da ONU Mulheres.

O projeto inclui a elaboração de seis guias sobre a transversalidade. A primeira publicação (*Transversalidade nas Políticas Públicas, no Plano e no Orçamento*) introduz a questão, abrangendo o alinhamento de conhecimentos sobre o tema. Os outros guias aprofundam as cinco Agendas Transversais estabelecidas pelo PPA 2024-2027, que constam nos Orçamentos da União a partir de 2024: Mulheres, Igualdade Racial, Povos Indígenas, Crianças e Adolescentes e Meio Ambiente.

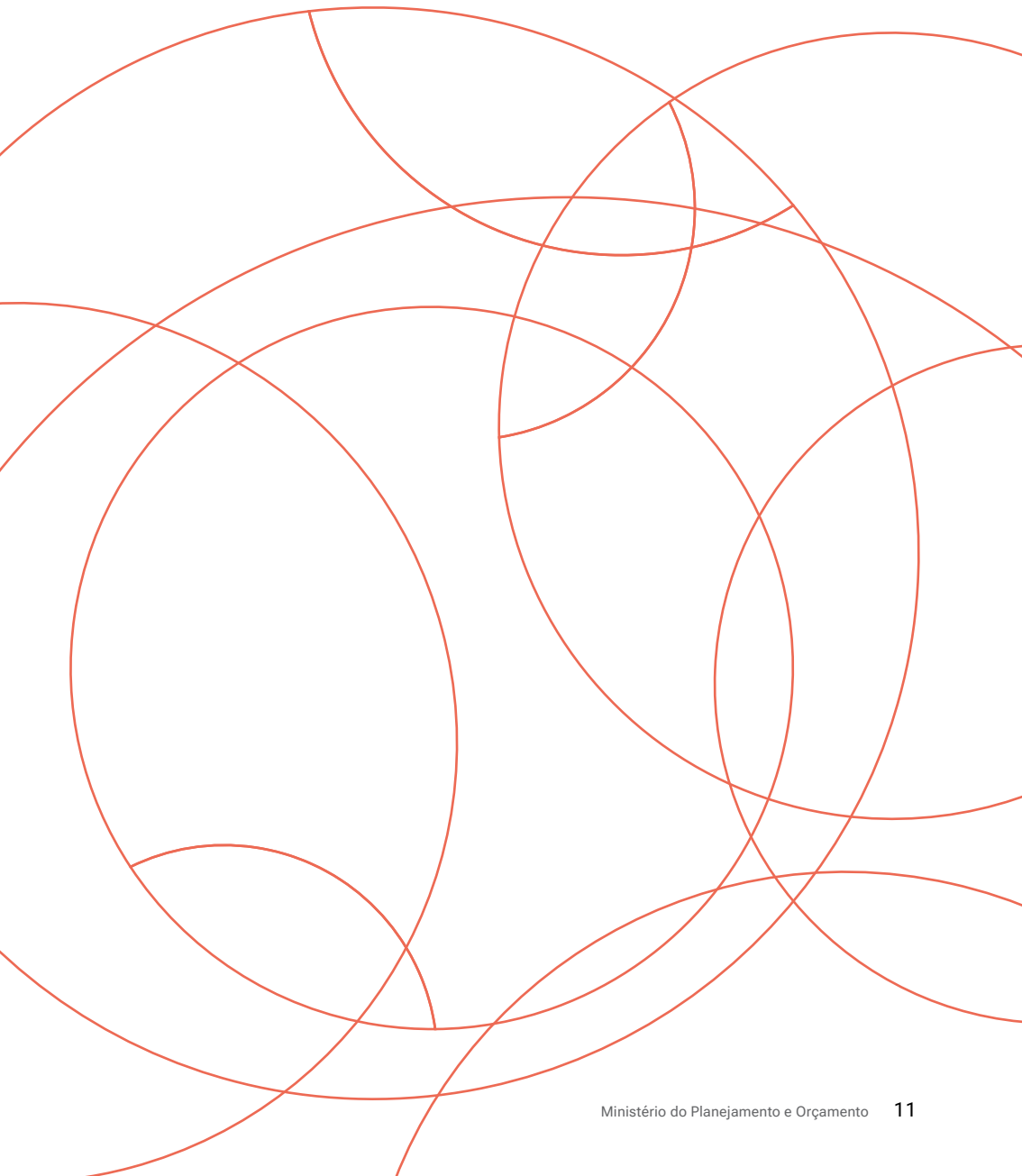
As seis publicações se propõem a orientar gestoras e gestores públicos da esfera federal que atuam tanto em órgãos setoriais de planejamento e orçamento quanto nos órgãos finalísticos dos ministérios, especialmente as Assessorias de Participação Social e Diversidade. Mas seu conteúdo também é útil para gestoras e gestores estaduais, distritais e municipais, sociedade civil organizada e empresas que atuam em parceria com o setor público. Enfim, os guias apresentam

uma contribuição importante para as pessoas envolvidas com os públicos e temas das cinco Agendas Transversais.

Aqui o foco é a Agenda Transversal Povos Indígenas, tema trabalhado com base no Seminário Transversalidades, Políticas Públicas e Instrumentos Orçamentários Federais e no Seminário Transversalidade da Perspectiva dos Povos Indígenas – Agenda Povos Indígenas, realizados, respectivamente, em dezembro de 2023 e outubro de 2024, ambos em Brasília (DF).

Esta publicação está organizada em três seções. Na primeira, as noções básicas que ancoram o guia são apresentadas: transversalidade para povos indígenas e transversalidade nas políticas públicas. A segunda aborda a aplicação desses conceitos no PPA e nos Orçamentos, enquanto a terceira seção apresenta desafios, boas práticas e ferramentas para efetivar a transversalidade da perspectiva de povos indígenas em políticas, planos e orçamentos.

Boa leitura!



1

**Transversalidade
para Povos Indígenas
em Políticas
Públicas: blocos
conceituais**

Quem são os “povos indígenas”?

Os povos indígenas, também chamados de povos originários, são grupos que descendem das populações que já viviam em determinado território antes da chegada de colonizadores ou da formação dos atuais Estados. Os povos indígenas possuem culturas, línguas, tradições e formas de organização próprias, que os diferenciam do restante da sociedade.

Segundo a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), esses povos são reconhecidos por sua história e pelo fato de manterem, total ou parcialmente, suas instituições sociais, econômicas, culturais e políticas. Além disso, um critério fundamental para essa identificação é a consciência da própria identidade indígena – ou seja, o direito dessas comunidades de se reconhecerem e se declararem como indígenas.











Outro ponto importante é que a diversidade de experiências mostra que as identidades não são fixas nem limitadas a um único modo de vida, mas, sim, vivas, dinâmicas e adaptáveis às diferentes realidades do mundo contemporâneo. Isso significa que ser indígena não se define apenas pelo local de moradia, pela vestimenta ou pela utilização de tecnologia, mas pelos laços culturais, pelo pertencimento a um povo e pela identidade, que segue sempre sendo reinventada.

No Brasil atual, cerca de 1,7 milhão de pessoas se identificam como indígenas, o que representa 0,83% da população total do país. Essas pessoas pertencem a 305 etnias e falam 274 línguas indígenas, o que mostra a grande diversidade existente¹.

Segundo o Censo de 2022, em números absolutos, a maior parte das populações indígenas do Brasil (51,25%, ou 867,9 mil indígenas) vive na Amazônia Legal². A Região Norte concentra 44,48% da população indígena do país (totalizando 753.357 pessoas). Outros 31,22% estão na Região Nordeste (o equivalente a 528.800 pessoas). Os dois estados com maior número de pessoas indígenas, Amazonas (490,9 mil) e Bahia (229,1 mil), concentram 42,51% do total dessa população no país³.

Esses números encontram ressonância na concentração dessas populações, em termos absolutos e relativos, em alguns dos municípios situados nessas regiões do Brasil, conforme pode ser visto a seguir⁴:

Municípios com maior **quantidade absoluta** de pessoas indígenas no Brasil (2022)

	População residente	Pessoas indígenas	Proporção de pessoas indígenas na população residente
Manaus (AM)	2.063.547	71.713	 3,48%
São Gabriel da Cachoeira (AM)	51.795	48.256	 93,17%
Tabatinga (AM)	66.764	34.497	 51,67%
Salvador (BA)	2.418.005	27.740	 1,15%
São Paulo de Olivença (AM)	32.967	26.619	 80,74%
Pesqueira (PE)	62.722	22.728	 36,24%
Autazes (AM)	41.582	20.442	 49,16%
Boa Vista (RR)	413.486	20.410	 4,94%
Tefé (AM)	73.669	20.394	 27,68%
São Paulo (SP)	11.451.245	19.777	 0,17%

Fonte: Censo Demográfico 2022 – Indígenas – Primeiros resultados do universo.



Municípios com maior quantidade relativa de pessoas indígenas no Brasil (2022)

	População residente	Pessoas indígenas	Proporção de pessoas indígenas na população residente
Uiramutã (RR)	13.751	13.283	96,60%
Santa Isabel do Rio Negro (AM)	14.164	13.622	96,17%
São Gabriel da Cachoeira (AM)	51.795	48.256	93,17%
Amaturá (AM)	10.819	9.948	91,95%
Normandia (RR)	13.669	12.144	88,84%
Marcação (PB)	8.999	7.926	88,08%
Baía da Traição (PB)	9.224	7.992	86,64%
Carnaubeira da Penha (PE)	12.239	10.506	85,84%
São Paulo de Olivença (AM)	32.967	26.619	80,74%
São João das Missões (MG)	13.024	10.398	79,84%

Fonte: Censo Demográfico 2022 – Indígenas – Primeiros resultados do universo.

Os dados evidenciam também o alto número de indígenas residentes em regiões urbanizadas. Em 2022, cerca de 53,97% (ou 914.746 pessoas) da população indígena residia em áreas urbanas, enquanto 46,03% (ou 780.090 indígenas) morava em áreas rurais. Já em 2010, os indígenas em áreas urbanas eram 324.834 (ou 36,22%), enquanto 572.083 (ou 63,78%) viviam em áreas rurais. De 2010 a 2022, a população indígena em áreas urbanas cresceu 181,6%, ou um ganho de mais 589.912 pessoas⁵. O histórico de violência contra elas e a busca por melhores condições de vida são fatores que contribuem para o deslocamento dessas populações para regiões mais urbanizadas. Também é preciso considerar que a expansão territorial e

populacional das zonas urbanas dos municípios leva os territórios indígenas a se urbanizar.

Por outro lado, o Censo 2022 também informa que as variações da população indígena urbana, de 2010 a 2022, não se devem apenas a componentes demográficos ou a deslocamentos entre áreas urbanas e rurais, mas, ainda, a uma melhor captação da população indígena pelo Censo 2022, inclusive em áreas urbanas⁶.

E o indigenismo?

O indigenismo pode ser definido como um conjunto de ideias, políticas e práticas que envolvem as relações entre a sociedade não indígena e os povos indígenas. No contexto brasileiro, o indigenismo não se limita apenas às políticas oficiais do Estado. Ele também soma as percepções, imagens e discursos que a sociedade brasileira, incluindo os povos indígenas, constrói sobre estes⁷.

O indigenismo é uma forma de lidar com a alteridade (a diferença) e de reconhecer os povos indígenas como integrantes da nação brasileira. Ao longo do tempo, ele tem se transformado, refletindo as mudanças sociais, políticas, econômicas e culturais das diferentes épocas⁸. Desde a Constituição de 1988, as ações indigenistas do Estado se alinham ao paradigma do Estado Democrático de Direito. Isso significa dizer que a atuação, nacional e internacionalmente, do Estado brasileiro se pauta pela garantia dos direitos da pessoa humana⁹.

Com essa Constituição, o paradigma indigenista sofreu uma inflexão significativa, abandonando oficialmente a lógica integracionista para adotar o reconhecimento da diversidade cultural e a proteção dos direitos originários sobre os territórios tradicionais. No entanto, esse avanço normativo não se traduziu plenamente em garantias efetivas, pois as políticas indigenistas continuam a sofrer os efeitos das disputas políticas e econômicas.

O indigenismo contemporâneo deve ser revisitado sob a ótica da autodeterminação e da descolonização do Estado, garantindo que os povos indígenas sejam protagonistas na formulação e execução das políticas que lhes dizem respeito. A resistência indígena, articulada em organizações e movimentos, tem tensionado os limites do indigenismo estatal, reivindicando não apenas a demarcação de terras, mas o reconhecimento de seus sistemas políticos, econômicos e epistemológicos. Assim, o indigenismo deve se tornar um mecanismo que concretamente efetive direitos, respeitando a autonomia e a cosmovisão dos povos indígenas em sua integralidade.

O que são as políticas indigenistas?

A Convenção sobre o Instituto Indigenista Interamericano, promulgada por meio do Decreto nº 36.098, de 1954, define a política indigenista como sendo um “conjunto de desiderata, normas e medidas que se devem aplicar para melhorar duma maneira integral a vida dos grupos indígenas da América”.

A partir de 1988, as políticas indigenistas passaram a representar um conjunto de ações e medidas adotadas pelo Estado, orientadas pelo paradigma do Estado Democrático de Direito. Seu objetivo é promover os direitos, a cultura e o bem-estar das populações indígenas, assegurando políticas públicas que respeitem sua autonomia, a preservação de seus territórios e suas tradições. Além disso, essas políticas visam garantir o acesso a serviços essenciais, como saúde e educação, e fomentar o desenvolvimento sustentável nas comunidades indígenas. Tais políticas públicas representam aquilo que aqui será denominado como abordagem “direcionada” da transversalidade da perspectiva indígena^{10, 11}.

O Estado brasileiro, em sua integralidade, assume um caráter indigenista ao formular, implementar, monitorar e avaliar políticas públicas

para os povos indígenas, conforme estabelecido pela Constituição Federal de 1988. Essa atuação não se restringe a ações isoladas. Ela integra uma estrutura institucional complexa, que tem como uma de suas metas promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação, inscrita no artigo 3º, inciso IV, de nossa Carta Magna.

Nesse contexto, destaca-se o Ministério dos Povos Indígenas (MPI), instituído em 2023 como um órgão central das políticas indigenistas, que tem competência para coordenar direitos territoriais, o bem-viver indígena, a proteção de povos isolados e a implementação de tratados internacionais, como a Convenção 169 da OIT.

Já a Fundação Nacional dos Povos Indígenas (Funai) é o órgão federal responsável por estabelecer diretrizes e garantir a implementação da política indigenista no Brasil. Suas competências incluem a proteção dos direitos constitucionais dos povos originários, a fiscalização de terras indígenas, a promoção de estudos de identificação, delimitação e demarcação e a coordenação de ações para a preservação cultural e ambiental desses territórios. Vinculada inicialmente ao Ministério da Justiça, a Funai foi transferida em 2023 para a estrutura do MPI, mantendo seu papel técnico-operacional como o principal executor das políticas públicas indigenistas.

Também tem protagonismo na promoção da política indigenista a Secretaria de Saúde Indígena (SESAI), órgão do Ministério da Saúde que coordena e executa a Política Nacional de Saúde Indígena, gerindo o Subsistema de Atenção à Saúde Indígena (SasiSUS) no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS). Atua por meio de 34 Distritos Sanitários Especiais Indígenas (DSEIs), adaptando serviços às realidades culturais e geográficas dos povos originários. Suas atribuições incluem atendimento básico e especializado, vigilância epidemiológica, saneamento e formação de equipes multidisciplinares, assegurando saúde universal e diferenciada (Lei nº 9.836, de 1999).

Além disso, a Constituição de 1988 ampliou significativamente a perspectiva das políticas públicas no Brasil ao garantir um maior espaço para a participação e o controle social da sociedade civil nesse processo. A participação é vista como um pilar essencial da democracia participativa, sendo fortalecida por mecanismos como conselhos e conferências de políticas públicas que permitem o diálogo entre o poder público e a sociedade. No contexto das políticas indigenistas, organizações da sociedade civil, movimentos sociais e lideranças tradicionais desempenham um papel ativo, ajudando a moldar as agendas de políticas públicas e a garantir que as demandas dos povos indígenas sejam incluídas nas agendas dos governos.

Nesse cenário de maior envolvimento da sociedade civil, o Conselho Nacional de Política Indigenista (CNPI) se destaca como um exemplo de governança participativa. O CNPI foi criado em 2015 pelo Decreto nº 8.593, no Ministério da Justiça, para substituir a Comissão Nacional de Política Indigenista, que existia desde 2006. Em 2023, o CNPI foi recriado e passou a ser vinculado ao MPI. Ele atua como um colegiado consultivo, com competência de propor diretrizes para as ações do governo e de acompanhar a implementação das políticas indigenistas, promovendo a inclusão das organizações indígenas e da sociedade civil no processo decisório e garantindo uma gestão mais democrática e alinhada aos direitos dos povos indígenas.

Por que falar de transversalidade para povos indígenas em políticas públicas?

Historicamente, a questão indígena no Brasil foi tratada de forma centralizada, sem uma abordagem transversal que envolvesse diferentes setores de políticas públicas e esferas de governo. Durante o período colonial e até meados do século XX, os povos indígenas eram vistos como um “obstáculo” à formação do Estado nacional e tratados de forma isolada, sem reconhecimento dos seus direitos ou da sua autonomia cultural. A criação do Serviço de Proteção ao Índio (SPI), em 1910, que mais tarde deu origem à Funai, em 1967, reforçou essa centralização, concentrando as políticas públicas voltadas aos indígenas em um único órgão, responsável por todas as dimensões de suas vidas.

Com a Constituição de 1988, a abordagem mudou. As políticas públicas envolvendo saúde, educação e territórios deveriam mobilizar diferentes órgãos e esferas de poder, refletindo uma mudança fundamental na forma como o Estado brasileiro lida com a diversidade indígena. Em vez de uma abordagem isolada e tutelar, a redemocratização trouxe a necessidade de um reconhecimento integral, com a colaboração de múltiplos setores de políticas públicas

Diversos dispositivos constitucionais reforçam essa necessidade. O artigo 231 da Constituição Federal reconhece os direitos territoriais dos povos indígenas, enquanto o artigo 232 assegura sua representação na defesa de seus direitos. O artigo 215, que garante o direito à cultura, também se aplica diretamente aos povos indígenas, que devem ter suas expressões culturais preservadas e promovidas. O artigo 226, que estabelece a proteção da família, também se estende às comunidades indígenas, reconhecendo suas formas próprias de organização familiar e social. Esses e outros dispositivos da nossa Carta Magna revelam a interconexão dos direitos indígenas com outras esferas da política pública, o que exige uma abordagem transversal e integrada para assegurar sua efetividade.

Nas décadas seguintes à redemocratização, houve progressos significativos na garantia dos direitos de povos indígenas. De acordo com a Funai, mais de 400 terras indígenas já foram demarcadas¹², lideranças e organizações indígenas ganharam protagonismo político e políticas públicas incorporaram sua perspectiva específica. Contudo, desafios históricos persistem, e as populações indígenas ainda enfrentam realidades complexas, que exigem atenção contínua e ações integradas. Conflitos fundiários, pressionados por atividades ilegais, como garimpo e desmatamento, ameaçam a integridade de territórios e a sobrevivência física e cultural desses povos^{13, 14, 15, 16, 17, 18}. Além disso, dificuldades de acesso a serviços essenciais, como saúde, saneamento básico e segurança alimentar, evidenciam a necessidade de políticas transversais que articulem diferentes setores de políticas públicas e esferas de governo, bem como a sociedade civil.

Apesar dos avanços normativos conquistados, a efetivação dos direitos indígenas tem encontrado obstáculos estruturais e políticos que perpetuam desigualdades históricas. O reconhecimento formal da posse permanente sobre suas terras não foi acompanhado por uma política ágil de demarcação, deixando muitas comunidades em situação de vulnerabilidade e sujeitas a conflitos fundiários, intensificados pelo avanço do agronegócio, da mineração e da grilagem. Além disso, a implementação de políticas públicas voltadas às populações indígenas tem sido marcada por descontinuidade, subfinanciamento e falta de consulta prévia, desconsiderando a autodeterminação desses povos.

Mesmo nas populações indígenas que vivem no contexto urbano, o acesso aos serviços de saneamento é inferior ao da média da população do país. Enquanto 97,28% da população urbana do país morava em domicílios com água canalizada até dentro do domicílio e proveniente de rede geral de distribuição, poço, fonte, nascente ou

mina, entre os indígenas residindo em áreas urbanas esse percentual era de 86,67%. Entre os indígenas residindo em áreas urbanas fora de terras indígenas, o nível de precariedade no acesso à água é 3,7 vezes superior (10,08%) ao da população urbana do país (2,72%). Cerca de 83,05% da população urbana do país reside em domicílios conectados à rede geral ou pluvial de esgoto, ou com fossa séptica ou fossa filtro. No entanto, apenas 59,24% da população indígena residente em áreas urbanas e fora das terras indígenas tinha acesso a esse tipo de saneamento básico em 2022.

Destaca-se que a transversalidade implica a compreensão de que a questão indígena não pode ser tratada isoladamente por um único órgão ou por um conjunto limitado de ações. Para que sejam efetivas, as políticas públicas precisam estar interconectadas e alinhadas aos direitos indígenas em todas as suas dimensões: da saúde à educação, do meio ambiente à segurança alimentar e nutricional, passando pelo reconhecimento territorial, pela proteção da criança e do adolescente, até pela previdência social. Cada uma dessas áreas se inter-relaciona e depende da atuação conjunta de diferentes setores do Estado para garantir a efetividade das ações.

O que é a transversalidade para povos indígenas em políticas públicas?¹⁹

A transversalidade da perspectiva indígena em políticas públicas significa reconhecer que os povos indígenas enfrentam desafios específicos, distintos dos enfrentados por outros grupos sociais, devido à sua cultura, à relação com o território e à trajetória histórica. Mais além, ela implica reconhecer que os povos indígenas são destinatários de todas as políticas, e não apenas de soluções específicas. Portanto, não se trata apenas de resolver um problema socialmente relevante, mas de compreender a complexidade e as especificidades

desses povos na formulação e na implementação de soluções que, de maneira eficaz, contemplem seus interesses e necessidades²⁰.

O conceito de transversalidade é utilizado tanto para o exame de políticas públicas quanto para a estratégia de estruturação delas. Nesse último caso, engloba um processo no qual capacidades institucionais são desenvolvidas com o objetivo de reorientar essas políticas e incluir a perspectiva dos povos indígenas em sua elaboração, aproximando-as das demandas dos movimentos indígenas. Assim, a transversalidade da perspectiva indígena visa qualificar as políticas públicas para que sejam ferramentas articuladas e efetivas de transformação da realidade social dos povos indígenas. Nesse sentido, é necessário não apenas promover maior coordenação e integração das políticas públicas entre os diferentes setores de políticas públicas e esferas de governo, mas também considerar as múltiplas manifestações das desigualdades sociais – como classe, gênero e idade – na formulação das ações públicas.

A transversalidade para povos indígenas se desdobra em duas formas complementares de operacionalização, uma abordagem de via dupla. Ela pode abranger as políticas públicas direcionadas especificamente para os povos indígenas e a garantia dos direitos assegurados pela Constituição Federal de 1988 (abordagem “direcionada”). Essas políticas, por sua natureza, exigem a cooperação de diversos órgãos e instâncias do governo, que atuam de forma integrada para sua formulação, implementação e aprimoramento contínuo.

Também é possível que políticas universais, a princípio não pensadas especificamente para os povos indígenas, recebam incidência transversal (abordagem “integrada”). A integração da transversalidade nessa segunda forma de operacionalização pode reorientar as políticas universais, para que os povos indígenas sejam reconhecidos como beneficiários com necessidades específicas e a garantia dos direitos dos povos indígenas se torne um dos objetivos.

Essa estratégia envolve racionalidade técnica, por demandar o uso intensivo de instrumentos de gestão e monitoramento, e racionalidade política, porque tem a intenção de incluir as perspectivas dos movimentos indígenas em um processo político. Ou seja, para que a transversalidade tenha efeito, o desenvolvimento de capacidades institucionais, mecanismos e ferramentas de gestão, como órgãos de políticas públicas para os povos indígenas, planos ou comitês de articulação multissetorial, é decisivo.

É necessário ainda que essas capacidades institucionais envolvam a colaboração federativa e que, por meio de iniciativas como conselhos de políticas públicas, conferências, observatórios, consultas públicas etc., garantam a participação e o controle social dos movimentos indígenas. Um ecossistema para a transversalidade para povos indígenas é criado nas administrações públicas, em todos os níveis (federal, estadual e municipal), pela articulação do conjunto de instâncias e mecanismos que estruturam as condições institucionais.

A transversalidade da perspectiva indígena nas políticas públicas é uma importante ferramenta para que o Estado brasileiro cumpra seu papel constitucional de garantir os direitos dos povos indígenas. Ao integrar as questões indígenas em todas as esferas das políticas públicas, o Estado fortalece sua capacidade de atender de forma eficaz e culturalmente adequada às necessidades dessas populações, promovendo sua autonomia, dignidade e bem-estar. Essa abordagem integrada e articulada contribui para a construção de uma sociedade mais justa e plural, na qual os direitos de todas as pessoas, incluindo os povos indígenas, sejam efetivamente respeitados e garantidos.

Como incorporar a transversalidade para povos indígenas nas políticas públicas?

Há diferentes formas de incorporar a perspectiva dos povos indígenas ao planejamento, à execução, ao monitoramento e à avaliação das políticas públicas. Aqui são apresentados três casos que ilustram a abordagem de via dupla da transversalidade. O primeiro exemplifica a abordagem direcionada, detalhando a política de demarcação, proteção e gestão de terras indígenas. O segundo e o terceiro retratam a abordagem integrada, na qual a perspectiva dos povos indígenas reorienta políticas que de início não haviam sido concebidas para atender às necessidades específicas dessas populações, como são os casos do Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR), um subprograma do Programa Minha Casa, Minha Vida, e o Programa Luz para Todos.



POLÍTICA DE DEMARCAÇÃO, PROTEÇÃO E GESTÃO DE TERRAS INDÍGENAS

A Constituição Federal de 1988 representa um marco fundamental na história da política de demarcação de terras indígenas no Brasil, reconhecendo os direitos originários dos povos indígenas aos territórios que tradicionalmente ocupam. A demarcação de terras indígenas é, portanto, um ato administrativo de natureza declaratória, de competência exclusiva da União, com o objetivo de delimitar as áreas tradicionalmente ocupadas, conforme redação do artigo 231 do texto constitucional.

O processo de demarcação tem início com a identificação da área reivindicada e a ser demarcada, sob a coordenação de um grupo técnico (GT) multidisciplinar, composto de profissionais das áreas de antropologia, história, engenharia, agronomia, biologia e outras. Realizados os estudos e análises a respeito do histórico e características da área reivindicada, o GT elabora um Relatório Circunstanciado de Identificação e Delimitação (RCID) daquela Terra Indígena, que será submetido e apreciado pelas instâncias competentes da Funai. Se o relatório for aprovado, será enviado ao Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP), que poderá, por sua vez, emitir uma portaria declarando os limites desse território. Em seguida, deverá ser feita a demarcação física da área, etapa na qual serão colocados os marcos nos limites da Terra Indígena. Inicia-se, então, o processo de desintrusão da área, momento que pode contar com a participação ativa do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) a fim de reassentar os ocupantes que possuam perfil para se tornarem clientes das políticas de reforma agrária. Posteriormente, a Terra Indígena é homologada via decreto presidencial e, finalmente, registrada em cartório e na Secretaria do Patrimônio da União. Esse processo poderá sofrer contestações administrativas e/ou judiciais devido a interesses conflitantes, o que acaba postergando a conclusão da demarcação.

Dados da Funai de 2024 mostram as diferentes fases do processo de demarcação das terras indígenas em território nacional.

PROCESSO ADMINISTRATIVO

Fase do processo	Quantidade	Superfície (ha)
DELIMITADA	38	1.669.023,92
DECLARADA	69	7.643.931,95
HOMOLOGADA	13	911.573,73
REGULARIZADA	451	107.136.534,91
TOTAL	571	117.361.064,51
EM ESTUDO	156	30,54
PORTARIA DE INTERDIÇÃO	6	1.080.740,00
Reserva indígena		
REGULARIZADA	37	78.902,64
ENCAMINHADA RI	23	199.381,94
TOTAL	60	278.284,58

Funai – Coordenação Geral de Geoprocessamento (CGGEO)²¹

O quadro apresenta também informações relacionadas às Reservas Indígenas, cujo procedimento abrange duas etapas: Regularizada e Encaminhada RI. As 23 áreas encaminhadas à constituição de Reserva Indígena (RI) são aquelas que se encontram em procedimento administrativo de constituição de reserva (compra direta, desapropriação ou doação) ainda não finalizado. Por outro lado, as 37 áreas enquadradas como regularizadas são aquelas que se encontram em procedimento administrativo de constituição de reserva (compra direta, desapropriação ou doação) já finalizado e a área registrada em cartório imobiliário em nome da União, com usufruto indígena.

O reconhecimento dos direitos territoriais das populações indígenas é ponto de partida para que outros direitos dos povos indígenas sejam efetivados por meio de políticas públicas federais, estaduais e municipais.

A concretização das demarcações de terras indígenas no Brasil exige uma abordagem transversal, que integre diferentes esferas do poder público e harmonize suas competências, conforme delineado no ordenamento jurídico nacional. A Constituição Federal de 1988 estabelece, em seu artigo 231, o direito originário dos povos indígenas sobre suas terras tradicionais, determinando ser dever da União demarcá-las e protegê-las. No entanto, essa obrigação não se restringe ao Executivo Federal, demandando a atuação coordenada entre instâncias estaduais e municipais, bem como a fiscalização e o controle por parte do Ministério Público e do Poder Judiciário.

A transversalidade permite que os processos demarcatórios sejam tratados de maneira holística, considerando não apenas a conclusão do procedimento administrativo demarcatório, mas também a garantia da segurança territorial, o respeito à autodeterminação e a implementação de ações estruturantes que promovam a sustentabilidade das comunidades indígenas.



PROGRAMA NACIONAL DE HABITAÇÃO RURAL (PNHR)

De acordo com a Lei nº 11.977/2009, o Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR) é um subprograma do Programa Minha Casa, Minha Vida (MCMV), que surgiu por reivindicação de movimentos sociais de reforma agrária e da agricultura familiar e visa subsidiar a produção ou reforma de imóveis para agricultores familiares e trabalhadores rurais, por intermédio de operações de repasse de recursos dos Orçamentos da União ou de financiamento habitacional com recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS).

O PNHR prevê a participação de entidades públicas e privadas como proponentes das operações, denominadas entidades organizadoras, responsáveis pela organização do público-alvo e apresentação das propostas de projetos habitacionais para a análise e a aprovação junto aos agentes financeiros: Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal.

A demanda habitacional das populações indígenas foi integrada ao PNHR. Segundo aponta Leda Buonfiglio²², a política pública teve uma adesão mais discreta quando comparada com outros grupos sociais: apenas 3,5% das unidades habitacionais construídas no âmbito do PNHR foram destinadas a famílias indígenas, o que indica espaço para novos avanços na incorporação da perspectiva indígena no desenho dessa política.

O PNHR “tem como finalidade subsidiar a produção ou reforma de imóveis para agricultores familiares e trabalhadores rurais, por intermédio de operações de repasse de recursos dos Orçamentos

da União ou de financiamento habitacional com recursos do FGTS, desde 14 de abril de 2009”, conforme redação do artigo 11 da Lei nº 11.977 de 2009. Dessa forma, no passado, o PNHR apenas poderia ser aplicado aos povos indígenas por meio de uma interpretação extensiva do gestor público à luz artigo 3º, parágrafo 2º, da Lei nº 11.326, de 2006, que estabelece o que se entende por agricultor familiar e empreendedor familiar rural.

Em 2011, os povos indígenas e quilombolas foram efetivamente incorporados à política de Estado com a promulgação da Lei nº 12.512. Tratou-se de marco legislativo que instituiu o Programa de Apoio à Conservação Ambiental e o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais, que alterou a Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006, a fim de adicionar, em seu artigo 3º, parágrafo 2º, os incisos V e VI.



PROGRAMA LUZ PARA TODOS

O Programa Nacional de Universalização do Acesso e Uso da Energia Elétrica – Luz para Todos foi criado em 2003 com o intuito de fornecer o atendimento com energia elétrica à população do meio rural até 2008. Prorrogado sucessivas vezes desde então, o programa sempre beneficiou populações indígenas, ainda que não trouxesse diretrizes específicas para esse público. A partir de 2023, por meio do Decreto nº 11.628, de 4 de agosto de 2023, o programa prioriza explicitamente o atendimento das comunidades indígenas localizadas no meio rural e residentes em regiões remotas da Amazônia Legal.

No *Manual de Operacionalização – 2024* destacaram-se a conexão e a dependência de outros direitos sociais com o fornecimento desse serviço básico essencial, de modo que, a critério do Ministério de Minas e Energia (MME), após apresentação e fundamentação de proposta apresentada pelo Agente Executor, poderá ser autorizada a celebração de contratos de operacionalização específicos para atendimento, de forma exclusiva, às demandas por acesso à energia elétrica em territórios indígenas e unidades de conservação, incluindo escolas, unidades básicas de saúde e espaços coletivos, dentre outras instalações e unidades consumidoras definidas no rol de atendimento prioritário²³.

Trata-se, portanto, de política pública não direcionada aos povos indígenas, mas que, ao longo do tempo, vai sendo reorientada a atender às necessidades dessas populações.

A implementação do programa em territórios indígenas envolve a colaboração entre órgãos governamentais, como a Funai, o Ministério de Minas e Energia e concessionárias de energia locais. Essa parceria busca garantir que a expansão da rede elétrica respeite as particularidades culturais e ambientais das comunidades indígenas, promovendo o uso de fontes de energia limpa e renovável, alinhadas às práticas sustentáveis tradicionais desses povos²⁴.

O foco da política pública para povos indígenas, para além de uma necessidade inescapável de alcançar recortes demográficos que historicamente foram negligenciados pelo poder público – no qual se inserem os povos indígenas –, busca democratizar o acesso e uso da energia elétrica, contribuindo para o combate à pobreza energética, o fomento da inclusão social e produtiva de comunidades vulneráveis e a promoção da cidadania e melhoria na qualidade de vida da população, mediante a utilização de fontes de energia limpa e renovável para a geração de energia elétrica.

Assim, o programa prioriza o atendimento a comunidades indígenas, reconhecendo as dificuldades históricas que enfrentam para

acessar serviços essenciais. Essa priorização visa acelerar a inclusão dessas comunidades, assegurando que a chegada da energia elétrica contribua para a melhoria da qualidade de vida, preservando ao mesmo tempo suas identidades culturais e modos de vida tradicionais, conforme dispõe o Decreto nº 11.628, de 4 de agosto de 2023²⁵.

Como a transversalidade para povos indígenas tem sido desenvolvida nas políticas públicas no Brasil?

A Constituição Federal de 1988 consagrou aos povos indígenas: o direito originário às terras que tradicionalmente ocupam e à diversidade étnica e cultural, previsto no artigo 231 e em seus parágrafos, e o direito ao pleno exercício de sua capacidade processual para defesa de seus interesses, mencionado no artigo 232. Com isso, rompeu a lógica tutelar que considerava os indígenas incapazes para a vida civil e para o exercício de seus direitos.

O início da década de 1990 marcou novas mudanças na política indigenista. Até então, todas as ações relativas aos povos indígenas estavam sob a responsabilidade do Ministério da Justiça, via Funai. No ano de 1991, diversas competências da Funai foram transferidas para outros ministérios e órgãos federais²⁶. Deixaram de ser responsabilidade da Funai: a prestação de assistência à saúde das populações indígenas, a proteção ao meio ambiente em terras indígenas, a garantia da autossustentação dos povos indígenas e as ações referentes à educação indígena. Em 2004, o governo brasileiro ratificou, por meio do Decreto nº 5.051, a Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), aprofundando a sustentação jurídica das demandas dos povos indígenas.

Pavimentado o caminho jurídico, políticas que incorporam a perspectiva dos povos indígenas, tanto na abordagem “direcionada” quanto na abordagem “integrada”, foram criadas em alguns ministérios.

Na educação, destaca-se a criação da Comissão Nacional de Educação

Escolar Indígena (2001), do Programa Nacional de Alimentação Escolar Indígena (2003), da Política Nacional dos Territórios Etnoeducacionais (2009) e do Programa Bolsa Permanência MEC (2013).

Na saúde, são exemplos o estabelecimento do Subsistema de Atenção à Saúde Indígena no âmbito do SUS e dos Conselhos Distritais de Saúde Indígena (1999), a criação da Política Nacional de Atenção à Saúde dos Povos Indígenas (2002), o estabelecimento de diretrizes para a Política de Atenção Integral à Saúde Mental das Populações Indígenas (2007) e a criação da Secretaria Especial de Saúde Indígena (SESAI), em 2010.

Na gestão ambiental, pode-se citar a criação da Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (2007), da Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas (2012), da criação da Declaração de Aptidão Indígena (DAP-I), em 2012, para adesão ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) e da construção participativa da Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas (PNGATI) com os povos indígenas (2012) e do Comitê Gestor do PNGATI (2013).

Na segurança alimentar, pode-se mencionar a criação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea), em 1993, e da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (2010).

Na infraestrutura, destacam-se o PNHR e o Programa Luz para Todos.

Em 2023, emergiu uma mudança institucional importante: a criação do MPI, uma reivindicação histórica dos movimentos indígenas. O ministério, liderado por uma ativista do movimento indígena e ambientalista, tem como área de competência os seguintes assuntos: política indigenista; reconhecimento, garantia e promoção dos direitos dos povos indígenas; defesa, usufruto exclusivo e gestão das terras e dos territórios indígenas; bem-viver dos povos indígenas; proteção dos povos indígenas isolados e de recente contato; e acordos e tratados internacionais, especialmente a Convenção nº 169 da OIT.

2

**Transversalidade
para povos indígenas
no PPA e nos
orçamentos**

Como expressar a transversalidade para povos indígenas no Plano e no Orçamento?

Do ponto de vista orçamentário, as políticas públicas só se tornam realidade quando amparadas pelo Plano Plurianual (PPA) e pelos Orçamentos Anuais. É com esses instrumentos que o Estado brasileiro organiza a sua atuação programática, articulando fins (objetivos de políticas públicas) e meios (recursos orçamentários e não orçamentários).

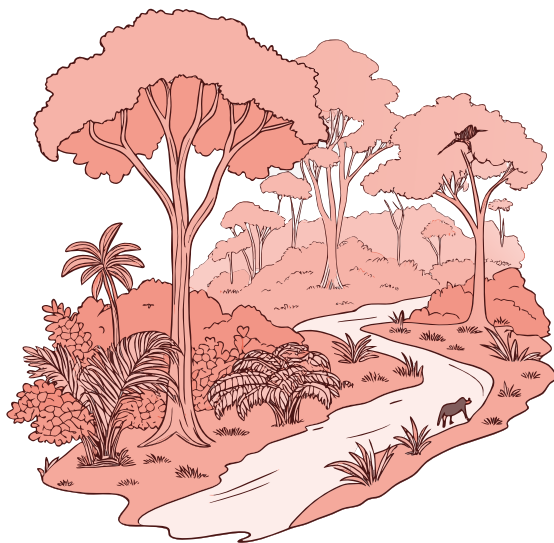
No PPA, a articulação se faz pelos programas. Essa categoria de programação apresenta os objetivos gerais e específicos estabelecidos para determinado órgão da administração pública federal no respectivo quadriênio, assim como a previsão de recursos orçamentários e não orçamentários que precisam ser empregados a cada ano para a sua execução. O PPA também apresenta os indicadores e as metas relacionados a cada objetivo específico do programa.

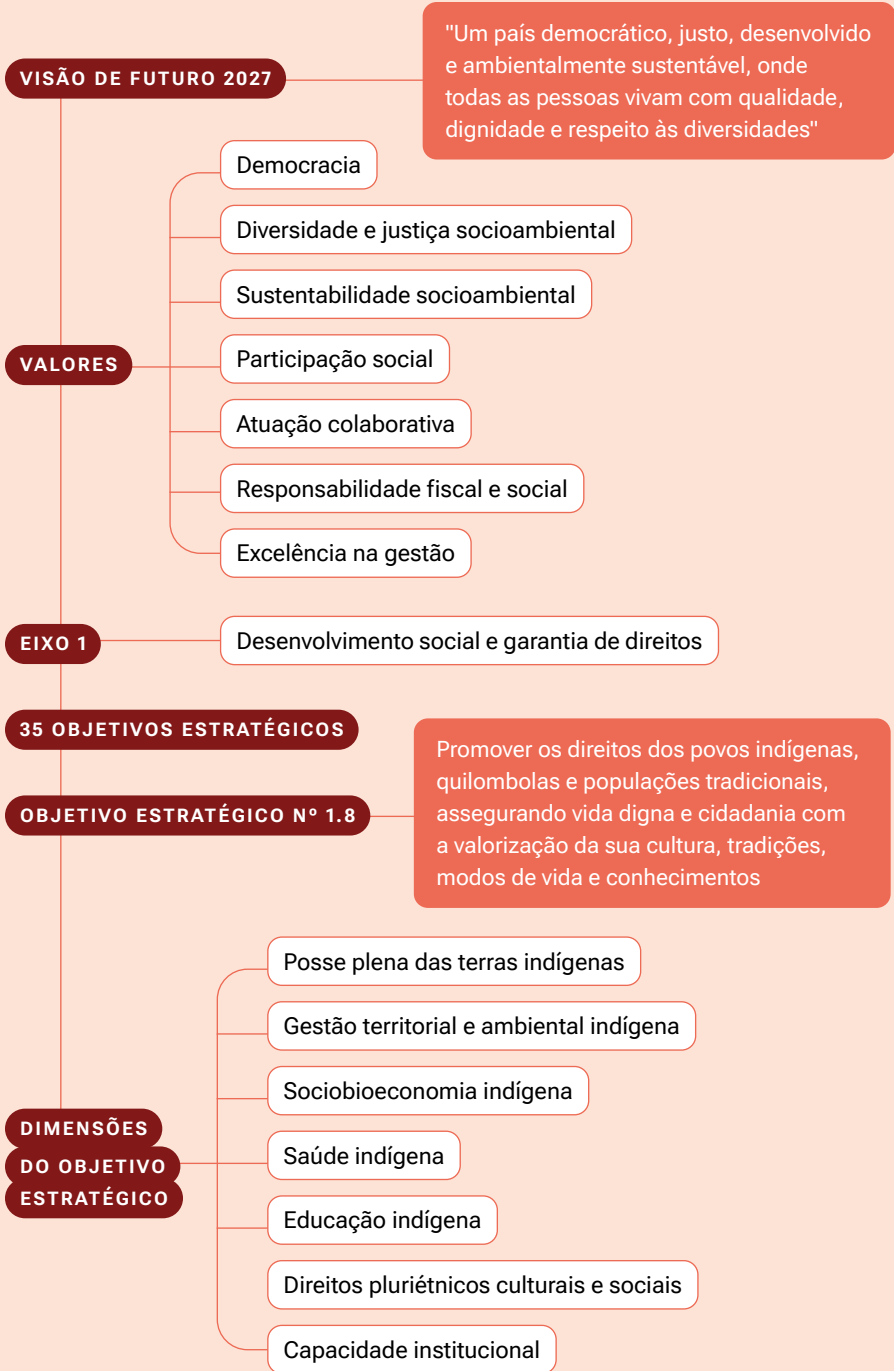
Nos Orçamentos Anuais, fins e meios são articulados na esfera da ação orçamentária. Esse tipo de programação apresenta o que cada órgão da administração pública fará, com qual finalidade, em qual localização geográfica e para benefício de qual público, levando em conta os recursos públicos que tem disponíveis a cada ano para alcançar os objetivos específicos dos programas pelo qual é responsável.

Não basta, então, que a política pública seja o resultado da análise de determinado problema a partir da perspectiva de povos indígenas, em uma abordagem direcionada (a exemplo do não reconhecimento legal dos territórios indígenas) ou integrada (do déficit habitacional ou da pobreza energética). É preciso assegurar que a perspectiva dos povos indígenas dessa política também esteja expressa nos instrumentos de planejamento e orçamentação que a efetivam: PPA e Orçamentos Anuais.

Transversalidade para povos indígenas no PPA 2024-2027

Conforme mostrado no fluxograma a seguir, a promoção dos direitos dos povos indígenas compõe a dimensão estratégica do PPA 2024-2027.

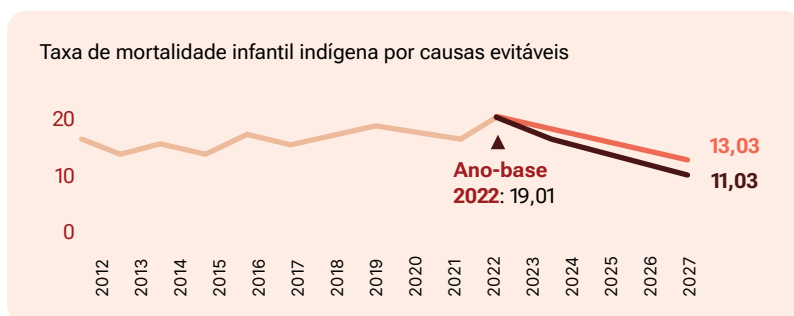
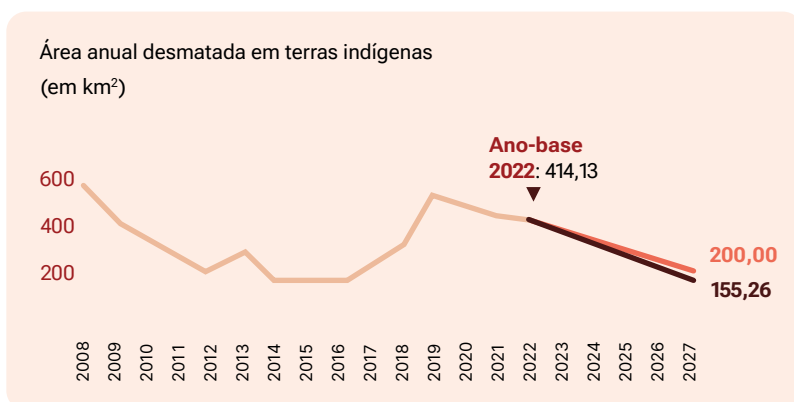




Fonte: Elaboração própria com dados da Série Planejamento Nacional – Agenda Transversal Povos Indígenas.

Dos 35 objetivos estratégicos do PPA 2024-2027, um diz respeito diretamente aos povos indígenas: “Promover os direitos dos povos indígenas, quilombolas e populações tradicionais, assegurando vida digna e cidadania com a valorização da sua cultura, tradições, modos de vida e conhecimentos”.

Esse objetivo estratégico será mensurado por dois indicadores-chave nacionais: (1) Área anual desmatada em terras indígenas (em quilômetros quadrados) e (2) Taxa de mortalidade infantil indígena por causas evitáveis. É possível observar a linha de base e as metas para o quadriênio estabelecidas com esses indicadores:



Indicadores-Chave Nacionais do Objetivo Estratégico Promover o direito dos povos indígenas [...].

Fonte: Volume I dos Anexos da Lei do PPA 2024-2027.

Uma das estratégias adotadas no PPA 2024-2027 para consolidar o compromisso com a promoção dos direitos dos povos indígenas foi o estabelecimento da Agenda Transversal Povos Indígenas, que é uma das cinco Agendas Transversais do PPA. Ela é organizada em sete dimensões: 1) Posse plena das terras indígenas; 2) Gestão territorial e ambiental indígena; 3) Sociobioeconomia indígena; 4) Saúde indígena; 5) Educação indígena; 6) Direitos pluriétnicos culturais e sociais; e 7) Capacidade institucional.

O QUE É AGENDA TRANSVERSAL NO PPA 2024-2027?

Conjunto de atributos que encaminha problemas complexos de políticas públicas, podendo contemplar aquelas focalizadas em públicos-alvo ou temas específicos que necessitam de uma abordagem multidimensional e integrada por parte do Estado para serem encaminhados de maneira eficaz e efetiva.

A Agenda Transversal Povos Indígenas envolve diversos órgãos em um esforço de coordenação de ações para garantir políticas públicas integradas, abordando as intersecções de etnia com outras dimensões sociais, econômicas e culturais. No total, são 39 programas finalísticos que a integram, ou seja, possuem algum atributo associado à Agenda Transversal. Na imagem a seguir, é possível conhecer alguns programas que fazem parte da Agenda Transversal Povos Indígenas.

Programas PPA 2024-2027

OBJETIVO ESTRATÉGICO

Promover os direitos dos povos indígenas, quilombolas e populações tradicionais, assegurando vida digna e cidadania com a valorização da sua cultura, tradições, modos de vida e conhecimentos.

1144

Agropecuária
Sustentável

1189

Bioeconomia
para um
Novo Ciclo de
Prosperidade

1191

Agricultura
Familiar e
Agroecologia

2304

Ciência,
Tecnologia e
Inovação para o
Desenvolvimento
Social

5125

Direito à Cultura

5133

Segurança
Alimentar e
Nutricional e
Combate à Fome

6114

Proteção e
Recuperação da
Biodiversidade
e Combate ao
Desmatamento
e Incêndios

5636

Abastecimento
e Soberania
Alimentar

1617

Demarcação e Gestão dos Territórios
Indígenas para o Bem-Viver, a
Sustentabilidade e o Enfrentamento
da Emergência Climática*

5838

Direitos
Pluriétnicos
Culturais e
Sociais para o
Pleno Exercício
da Cidadania e
o Bem-Viver dos
Povos Indígenas*

5122

Saúde Indígena*

* Programas que incorporam a abordagem direcionada de transversalidade.

Vê-se que o PPA 2024-2027 possui programas em que a transversalidade da perspectiva dos povos indígenas foi operacionalizada pela abordagem integrada e programas em que a transversalidade da perspectiva dos povos indígenas foi operacionalizada pela abordagem direcionada. Nesse último caso, menciona-se: Programa 1617 – Demarcação e Gestão dos Territórios Indígenas para o Bem-Viver, a Sustentabilidade e o Enfrentamento da Emergência Climática; Programa 5838 – Direitos Pluriétnicos Culturais e Sociais para o Pleno Exercício da Cidadania e o Bem-Viver dos Povos Indígenas, sob a responsabilidade do Ministério dos Povos Indígenas; e Programa 5122 – Saúde Indígena, sob a responsabilidade do Ministério da Saúde.

O seguinte quadro do PPA 2024-2027 – com algumas informações sobre o Programa Demarcação e Gestão dos Territórios Indígenas para o Bem-Viver, a Sustentabilidade e o Enfrentamento da Emergência Climática, extraídas dos Anexos III e V da Lei do PPA 2024-2027 – serve como ilustração para **políticas públicas de abordagem direcionada**.

PROGRAMA 1617**DEMARCAÇÃO E GESTÃO DOS TERRITÓRIOS
INDÍGENAS PARA O BEM-VIVER, A
SUSTENTABILIDADE E O ENFRENTAMENTO
DA EMERGÊNCIA CLIMÁTICA****PÚBLICO-ALVO**

Povos indígenas no Brasil

OBJETIVO GERAL

Garantir aos povos indígenas o reconhecimento, a posse plena e a sustentabilidade dos seus territórios com usufruto exclusivo, assegurando plenas condições materiais de alcance do bem-viver, integridade do patrimônio indígena, ambiente saudável, protegido e conservado, soberania alimentar, bem como justiça socioambiental e climática, respeitando sua autodeterminação, sua pluralidade étnico-cultural e seu protagonismo na gestão das políticas públicas que lhes são afetas.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS**0168**

Garantir aos povos indígenas o direito às suas terras.

0513

Assegurar aos povos indígenas a proteção, a posse plena e o usufruto exclusivo de seus territórios.

0514

Promover a gestão territorial e ambiental de territórios indígenas e a sustentabilidade da sociobioeconomia indígena.

ÓRGÃO RESPONSÁVEL

Ministério dos Povos Indígenas

**DADOS
 ORÇAMENTÁRIOS
 PROGRAMA**

1617

**Demarcação e Gestão dos Territórios Indígenas para o Bem-Viver, a
 Sustentabilidade e o Enfrentamento da Emergência Climática**

ÓRGÃO RESPONSÁVEL	Ministério dos Povos Indígenas			
ESFERA Valores em R\$ 1.000	2024	2025	2026	2027
Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social	141.938	95.511	99.332	103.305
Despesas Correntes	128.412	81.444	84.702	88.090
Despesas de Capital	13.526	14.067	14.630	15.215
Valores Globais	141.938	95.511	99.332	103.305
	440.086			

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

0168 Garantir aos povos indígenas o direito às suas terras

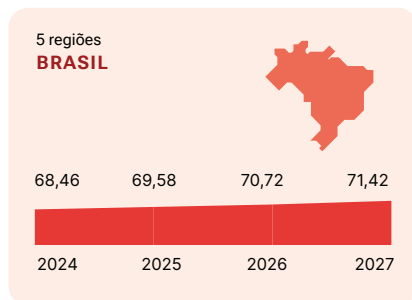
Indicador do Objetivo Específico
 Índice de regularização fundiária de Terras Indígenas

Linha de Base do Indicador
 67,38

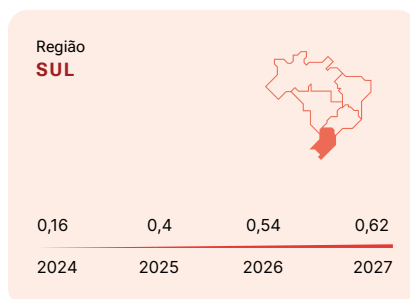
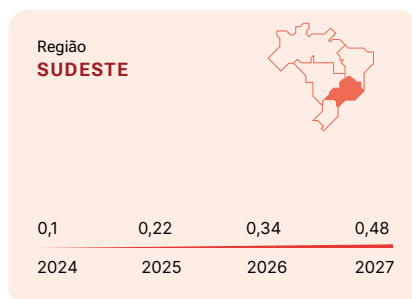
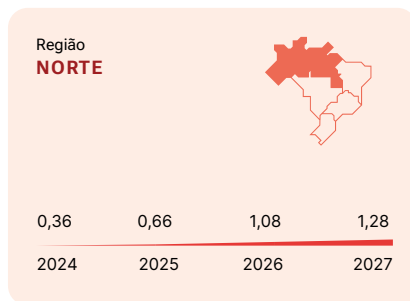
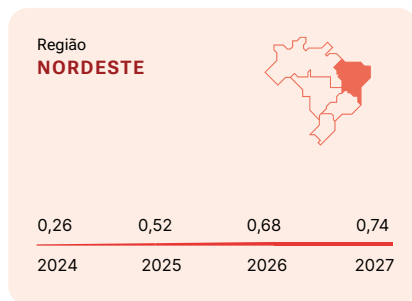
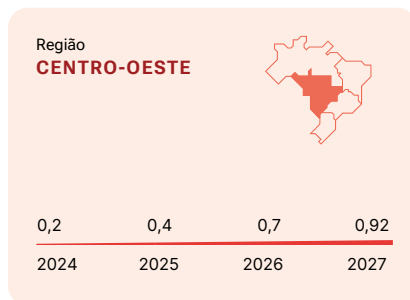
Unidade de medida
 Percentual

Meta Cumulativa?
 Sim

Meta anual do Indicador



Regionalização da Meta



Fonte: PPA 2024-2027. Anexo V – Agendas Transversais, p. 14.

0513 Assegurar aos povos indígenas a proteção, a posse plena e o usufruto exclusivo de seus territórios

Indicador do Objetivo Específico

Números de terras indígenas atendidas com ações de proteção, posse plena e usufruto exclusivo.

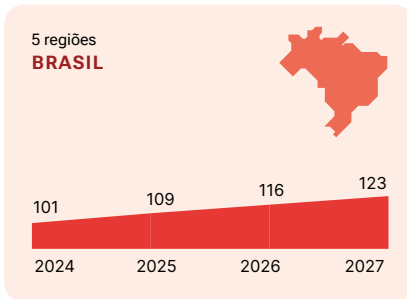
Linha de Base do Indicador

–

Unidade de Medida
Unidade

Meta cumulativa
Não

Meta anual do Indicador



Fonte: PPA 2024-2027. Anexo V – Agendas Transversais, p. 14.

0514 Promover a gestão territorial e ambiental de territórios indígenas e a sustentabilidade da sociobioeconomia indígena

Indicador do Objetivo Específico

Números de IGATIs em implementação.

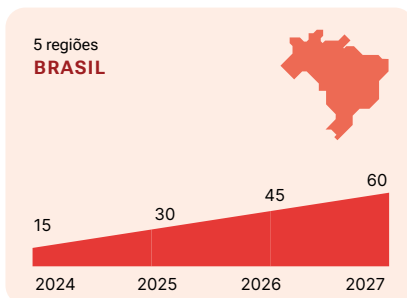
Linha de Base do Indicador

–

Unidade de Medida
Unidade

Meta cumulativa
Sim

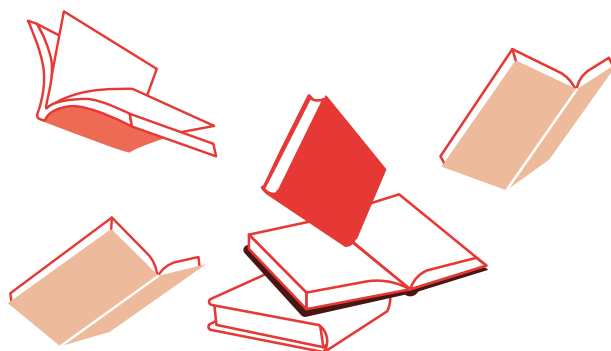
Meta anual do Indicador



Fonte: PPA 2024-2027. Anexo V – Agendas Transversais, p. 14.

Constata-se pelas informações apresentadas nos diversos campos (objetivo geral, objetivos específicos, indicador, meta etc.) que, para o governo federal, o reconhecimento legal dos territórios indígenas envolve não só a demarcação, mas também a proteção dos territórios demarcados contra invasões a fim de proteger o modo de vida dos povos indígenas que neles vivem. Requer, assim, uma ação multisetorial por parte do governo federal e a articulação federativa e entre os Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário).

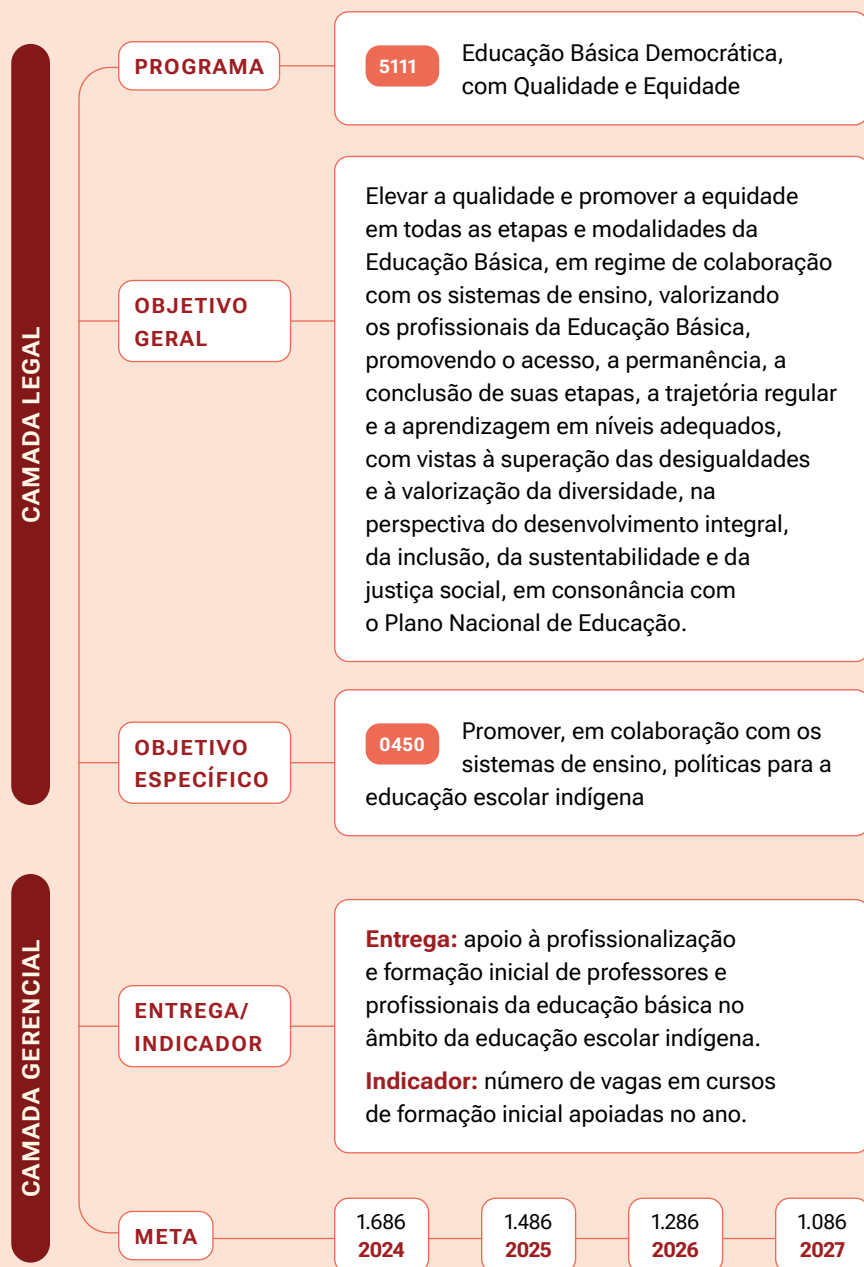
A existência de um programa do PPA federal para tratar da demarcação e gestão dos territórios indígenas já demonstra que a perspectiva dos povos indígenas foi incorporada às políticas públicas de regularização fundiária e gestão ambiental. Mas a transversalidade para povos indígenas avançou e se estendeu a um conjunto de iniciativas, que abrangem entregas que tenham povos indígenas como beneficiários – a exemplo das tecnologias sociais fomentadas pelo Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI) – até o estímulo a medidas de fortalecimento das capacidades institucionais da transversalidade para povos indígenas.



UM EXEMPLO DESSA ÚLTIMA ABORDAGEM É O OBJETIVO *Elevar a qualidade e promover a equidade em todas as etapas e modalidades da educação básica, em regime de colaboração com os sistemas de ensino, valorizando os profissionais da educação básica, promovendo o acesso, a permanência, a conclusão de suas etapas, a trajetória regular e a aprendizagem em níveis adequados, com vistas à superação das desigualdades e à valorização da diversidade, na perspectiva do desenvolvimento integral, da inclusão, da sustentabilidade e da justiça social, em consonância com o Plano Nacional de Educação.*

Nele, consta como medida institucional, entre outras: ações inter-setoriais para o fortalecimento e o aprimoramento da alimentação escolar indígena e quilombola.

A Agenda Transversal Povos Indígenas considera os atributos constantes na camada legal e na camada gerencial do PPA²⁷. Como mostra o relatório *Agenda Transversal Povos Indígenas*, publicado pela Secretaria Nacional de Planejamento (SEPLAN), ela se expressa tanto nas “entregas” quanto em “medidas institucionais e normativas”²⁸, previstas no âmbito do Programa 5111 – Educação Básica Democrática, com Qualidade e Equidade. Algumas entregas associadas a esse programa e a seus objetivos específicos estão aqui reproduzidas:



TRANSVERSALIDADE PARA POVOS INDÍGENAS NO ORÇAMENTO ANUAL DE 2024

As ações orçamentárias para financiar políticas públicas que visam a garantia de direitos de indígenas, o enfrentamento das vulnerabilidades sociais em indígenas e o atendimento das necessidades específicas de indígenas, e/ou que têm indígenas como público beneficiado, também foram identificadas nos Projetos de Lei Orçamentária Anual (PLOA) a partir de 2024, encaminhadas ao Congresso Nacional como parte das Informações Complementares.

Como explica a Nota Metodológica do Resumo e Demonstrativo das Agendas Transversais e Multissetoriais no PLOA 2024²⁹, essas programações foram identificadas pela Secretaria de Orçamento Federal (SOF) do MPO com os respectivos ministérios.

O rol de ações orçamentárias associadas à Agenda Transversal de Povos Indígenas foi identificado na base de dados do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP) por “marcadores gerenciais”, em um processo denominado “etiquetagem de gastos”. Esses marcadores permitem não apenas identificar a qual das Agendas Transversais a ação orçamentária se associa, mas também categorizar o gasto feito como “exclusivo” ou “não exclusivo”.

A etiquetagem das ações orçamentárias relacionadas às cinco Agendas Transversais permitiu a elaboração do Resumo e Demonstrativo das Agendas Transversais e Multissetoriais³⁰ no PLOA 2024. O envio desse resumo já era previsto no Anexo II da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) 2024, Lei nº 14.791, de 2023. Ela faz parte das Informações Complementares do PLOA 2024.

Quadro conceitual



ETIQUETAGEM DE GASTOS

A etiquetagem de gastos é um processo no qual as diversas programações orçamentárias são associadas à(s) Agenda(s) Transversal(ais) por meio de marcadores gerenciais no SIOP, o sistema estruturante do governo federal de suporte aos processos de planejamento e orçamentação federal.



MARCADORES GERENCIAIS

Ferramenta que permite “colar etiquetas” em programações orçamentárias constantes da base de dados do SIOP. Assim, uma mesma linha de programação do Orçamento Anual (esfera-unidade orçamentária-função-sub-função-programa-ação) pode receber etiquetas de gastos, identificando que nela se financiam políticas públicas que beneficiam públicos e/ou temas associados a uma ou mais Agendas Transversais do PPA 2024-2027.



GASTO EXCLUSIVO E NÃO EXCLUSIVO

Além da associação às Agendas Transversais do PPA 2024-2027, as programações orçamentárias do PLOA 2024 também foram categorizadas como gastos exclusivos e não exclusivos. Gastos que contemplem de forma exclusiva os povos indígenas foram marcados como “Gastos Exclusivos”. Um exemplo é a ação 20UF – Regularização Fundiária, Proteção e Gestão dos Territórios Indígenas.

Já os “Gastos Não Exclusivos” são aqueles que, além dos públicos da Agenda Transversal Povos Indígenas, beneficiam outros grupos sociais, por exemplo a ação 20YI – Desenvolvimento Sustentável da Pesca Artesanal.

O Programa 5122 – Saúde Indígena, no PLOA 2024, possuía duas ações orçamentárias vinculadas: 20YP – Promoção, Proteção e Recuperação da Saúde Indígena e 21CJ – Saneamento Básico em Aldeias Indígenas para Prevenção de Doenças e Agravos.

PROGRAMA	Valor do Programa PLOA 2024
5122 Saúde Indígena	2.638.800.000
ÓRGÃO	
36000 Ministério da Saúde	2.638.800.000
UNIDADE ORÇAMENTÁRIA	PLOA 2024
36901 Fundo Nacional de Saúde	2.638.800.000
ATIVIDADES	2.638.800.000
AÇÃO	PLOA 2024
20YP Promoção, proteção e recuperação da saúde indígena	2.497.800.000
21CJ Saneamento básico em aldeias indígenas para prevenção de doenças e agravos	141.000.000

Ações orçamentárias do Programa Saúde Indígena no PLOA 2024. Fonte: Volume 2 do PLOA 2024.

A Agenda Transversal dos Povos Indígenas no PLOA 2024 somava R\$ 2,8 bilhões em gastos exclusivos e R\$ 400 mil em gastos não exclusivos. Havia, ainda, outros R\$ 79,8 bilhões partilhados entre a Agenda Transversal Povos Indígenas e outras Agendas Transversais.

Os valores alocados nas cinco Agendas Transversais no PLOA 2024 encontram-se disponíveis no Orçamento Cidadão – PLOA 2024³¹, documento que apresenta à sociedade brasileira, de maneira descomplicada, informações sobre o processo orçamentário e a proposta orçamentária anual encaminhada pelo Poder Executivo ao Legislativo. Na página do Orçamento Cidadão, há um destaque para a Agenda Transversal Povos Indígenas:



R\$ 2,8 bilhões

R\$ 2,8 bilhões
gastos exclusivos

+

R\$ 400 mil
gastos não exclusivos

PLOA 2024 em reais



Ministério da Saúde

Promoção, proteção e recuperação da saúde indígena

141 milhões



Ministério da Saúde

Saneamento básico em aldeias indígenas para prevenção de doenças e agravos

142 milhões



Ministério dos Povos Indígenas

Regularização fundiária, proteção e gestão dos territórios indígenas

Fonte: Orçamento Cidadão – PLOA 2024³²

A Agenda Transversal e Multissetorial dos Povos Indígenas reúne programações orçamentárias em políticas públicas que visam à garantia de direitos de indígenas, ao enfrentamento de suas vulnerabilidades, ao atendimento das necessidades específicas de indígenas e/ou que têm indígenas como público.

Com a aprovação da LOA, foram realizados alguns ajustes na identificação e classificação das ações orçamentárias referentes às Agendas Transversais. As informações foram publicadas no Painel do Orçamento Federal do SIOP³³. Isso possibilita que qualquer pessoa com acesso à internet acompanhe a execução do orçamento da Agenda Transversal Povos Indígenas na LOA (+ Créditos Adicionais) de 2024.

3

**Boas práticas
para avançar na
transversalidade
para povos indígenas
nas políticas públicas,
no planejamento
e no orçamento.**

Não existe somente uma forma para avançar em direção à transversalidade para povos indígenas nas políticas públicas, no plano e no orçamento. Contudo, com base em lições extraídas de boas práticas e experiências acumuladas ao longo do tempo, é possível identificar ferramentas valiosas para gestoras e gestores de diversos ministérios, responsáveis pela implementação das ações que compõem a Agenda Transversal de Povos Indígenas.

Identificar os investimentos priorizados pelos povos indígenas no Orçamento Anual

A experiência do Canadá

No relatório que apresenta o orçamento anual de 2024 do Canadá³⁴ há um capítulo (intitulado “Um Futuro Justo para os Povos Indígenas”) dedicado a apresentar os gastos priorizados por cada um dos povos indígenas do país (Inuit, Métis e as chamadas Primeiras Nações) junto ao governo federal. O relatório apresenta também os gastos em educação, cultura, habitação, trabalho, assistência social, segurança alimentar, saúde etc. Vale ainda mencionar que a lei canadense de orçamento de gênero, que entrou em vigor em dezembro de 2018, consagrou o orçamento sensível a gênero na legislação.

Essa abordagem exigiu relatórios sobre os impactos de gênero e diversidade para todas as novas medidas orçamentárias em cada ciclo orçamentário, o que inclui a perspectiva indígena e suas interseccionalidades. Desse modo, o orçamento anual de 2024 foi acompanhado de uma declaração e um relatório sobre impactos sobre gênero, diversidade e inclusão³⁵. Os gastos apresentados no capítulo 6 do relatório que apresenta o orçamento anual de 2024 do Canadá são analisados a partir da metodologia de *Gender-Based Analysis Plus* (GBA Plus).

Incorporar a diversidade das formas de organização indígena nos processos participativos

A participação dos territórios indígenas no orçamento participativo da Cidade do México

A participação social na definição de prioridades orçamentárias visa garantir que a carteira de programas e projetos definida pelo governo reflita as demandas da população de determinado território. Porém o desenho desses processos muitas vezes ignora diferenças fundamentais nas dinâmicas sociais e políticas dos territórios indígenas, colocando barreiras e até mesmo inviabilizando a participação direta dessas populações.

A Cidade do México tem uma tradição de mais de uma década de realização do Orçamento Participativo, com a destinação de recursos para a deliberação direta da população que vive nos diversos bairros, privilegiando os territórios mais vulneráveis. Uma mudança foi feita no processo de consulta popular a partir da edição de 2025 para adaptar o método de consulta à realidade social das 56 comunidades de povos originários que fazem parte da cidade³⁶.

Ao contrário de outros territórios, nas comunidades de povos originários da Cidade do México não será realizada uma consulta tradicional de orçamento participativo. Nesses territórios, cabe às autoridades tradicionais representativas definir, em comum acordo, o projeto que será contemplado com os recursos do orçamento participativo. Essa decisão deve ocorrer em um único momento de deliberação coletiva, por meio do método que considerarem mais adequado, respeitando seus sistemas normativos, regras, formas de organização interna e procedimentos. Esse método

deve garantir o respeito aos direitos humanos e não pode envolver nenhuma forma de discriminação contra mulheres ou grupos em situação de vulnerabilidade.

Assim, cada povo originário poderá realizar assembleias, reuniões ou outros encontros que julguem necessários para diagnosticar problemas e definir prioridades em seu território e, em seguida, decidir qual projeto será executado com os recursos do orçamento participativo.

Essa experiência evidencia que, para que os processos participativos sejam bem-sucedidos, é fundamental que eles não se baseiem apenas na ideia de um cidadão universal e abstrato. Processos uniformes, em que todos participam nas mesmas condições, podem prejudicar a representação de determinados grupos sociais que operam em outras lógicas de representação e inserção política. Assim, é necessário que a participação seja pensada de forma sensível e adequada às dinâmicas sociais, culturais e políticas dos diferentes grupos que habitam um determinado território.

Notas

- 1 BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). **Censo demográfico 2022 – Indígenas – Primeiros resultados do universo.** Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv102018.pdf>.
- 2 A Amazônia Legal corresponde à área de atuação da Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM) delimitada em consonância com o art. 2º da Lei Complementar nº 124, de 3 de janeiro de 2007. A região é composta de 772 municípios e corresponde a 5.015.146 quilômetros quadrados, cerca de 58,93% do território brasileiro. Fonte: Amazônia Legal; Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).
- 3 BRASIL. Fundação Nacional dos Povos Indígenas. Dados do Censo 2022 revelam que o Brasil tem 1,7 milhão de indígenas. Disponível em: <https://www.gov.br/funai/pt-br/assuntos/noticias/2023/dados-do-censo-2022-revelam-que-o-brasil-tem-1-7-milhao-de-indigenas>.
- 4 BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). **Censo demográfico 2022 – Indígenas – Primeiros resultados do universo.** Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv102018.pdf>.
- 5 BELLO, L. Censo 2022: mais da metade da população indígena vive nas cidades. **Agência IBGE Notícias**, 2024. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/42277-censo-2022-mais-da-metade-da-populacao-indigena-vive-nas-cidades#:~:text=A%20popula%C3%A7%C3%A3o%20ind%C3%ADgena%20residindo%20em%20%C3%A1reas%20urbanas%20em%202022%20chegou,589.912%20pessoas%20frente%20a%202010>.
- 6 Ibidem.
- 7 RAMOS, A. R. Indigenismo: um orientalismo americano. **Anuário Antropológico**, v. 37, n. 1, p. 27-48, 2018. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/anuarioantropologico/article/view/6906>.
- 8 Ibidem.
- 9 BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). **Cadernos de Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal: Concretizando Direitos Humanos – Direito dos povos indígenas.** Brasília: STF: CNJ, 2023. 216 p., il. color. Disponível em: https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/publicacaoPublicacaoTematica/anexo/Cadernos_STF_Povos_Indigenas_digital.pdf.
- 10 Ibidem.
- 11 LUCIANO, G. S. **O índio brasileiro: o que você precisa saber sobre os povos indígenas no Brasil de hoje.** Brasília: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade; LACED/Museu Nacional, 2006. 224 p. (Coleção Educação para Todos, 12). ISBN 85-98171-57-3. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000154565?posInSet=1&queryId=35122565-0739-4896-93ed-302c06d3b860>.

- 12 BRASIL. Fundação Nacional dos Povos Indígenas. **Painel Terras Indígenas no Brasil**. Disponível em: <https://www.gov.br/funai/pt-br/atuacao/terras-indigenas/geoprocessamento-e-mapas/painel-terras-indigenas>.
- 13 Ibidem.
- 14 BRASIL. Ministério Público Federal. Procuradoria-Geral da República. 6ª Câmara de Coordenação e Revisão – Populações Indígenas e Comunidades Tradicionais. Conflitos associados à terra são principal causa de violência contra indígenas e comunidades tradicionais no Brasil, segundo MPF. **Informação PGR-00125652/2020**. Disponível em: https://www.mpf.mp.br/pgr/documentos/6CCR_Pecalnformacao_ViolenciaMinorias.pdf.
- 15 BRASIL. Fundação Nacional dos Povos Indígenas. Operação federal enfrenta impactos ambientais e socioeconômicos do garimpo na Terra Indígena Munduruku, 25 nov. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/funai/pt-br/assuntos/noticias/operacao-federal-enfrenta-impactos-ambientais-e-socioeconomicos-do-garimpo-na-terra-indigena-munduruku>.
- 16 BRASIL. Fundação Oswaldo Cruz. Escola Nacional de Saúde Pública. **Mapa de conflitos, injustiça ambiental e saúde no Brasil**. Disponível em: <https://mapadeconflitos.ensp.fiocruz.br/breves-consideracoes-conceituais-e-metodologicas-sobre-o-mapa-de-conflitos-e-injustica-ambiental-em-saude-no-brasil/>.
- 17 BRASIL. Fundação Oswaldo Cruz; UNICEF; Secretaria Especial de Saúde Indígena; Fundação Nacional do Índio. Pesquisa sobre os determinantes sociais da desnutrição de crianças indígenas de até 5 anos de idade em oito aldeias inseridas no Distrito Sanitário Especial Indígena (DSEI) Yanomami. Rio de Janeiro, 30 mar. 2020. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/media/22536/file/pesquisa-sobre-determinantes-sociais-da-desnutricao-de-criancas-indigenas-de-ate-5-anos-de-idade-em-oito-aldeias-inseridas-no-dsei-yanomami.pdf>.
- 18 BRASIL. Fundação Nacional dos Povos Indígenas. Indígenas denunciam à Funai avanço de garimpo na TI Sete de Setembro (RO); autarquia inicia articulação para retirada de invasores, 12 fev. 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/funai/pt-br/assuntos/noticias/2025/indigenas-denunciam-a-funai-avanco-de-garimpo-na-ti-sete-de-setembro-ro-autarquia-inicia-articulacao-para-retirada-de-invasores>.
- 19 BELLO, L. Censo 2022: mais da metade da população indígena vive nas cidades. **Agência IBGE notícias**, 2024. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/42277-censo-2022-mais-da-metade-da-populacao-indigena-vive-nas-cidades#:~:text=A%20popula%C3%A7%C3%A3o%20ind%C3%ADgena%20residindo%20em%20%C3%A1reas%20urbanas%20em%202022%20chegou,589.912%20pessoas%20frente%20a%202010>.

- 20** BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. **Transversalidade nas políticas públicas, no plano e no orçamento**. Brasília: Subsecretaria de Temas Transversais/SOF/MPO, 2024. 84 p. Il. Disponível em: <https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/orcamento/arquivos/guia1-geral-web.pdf>.
- 21** LIMA, R. S.; JACINTO, A. B. M.; FARIA, R. A. A. Ignoring evidence, producing inequities: public policies, disability and the case of Kaiowá and Guarani Indigenous children with disabilities in Brazil. **Policy Press**, v. 17, n. 2, p. 297-313, 2021. DOI. Disponível em: <https://doi.org/10.1332/174426421X16147039138899>.
- 22** BRASIL. Fundação Nacional dos Povos Indígenas. **Painel Terras Indígenas no Brasil**. Disponível em: <https://www.gov.br/funai/pt-br/atuacao/terras-indigenas/geoprocessamento-e-mapas/painel-terras-indigenas>.
- 23** BUONFIGLIO, L. **Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR): fronteira da política habitacional no Brasil**. Disponível em: <https://periodicos.uff.br/geographia/article/view/51223/31908>.
- 24** BRASIL. Ministério de Minas e Energia. **Manual de Operacionalização**. Disponível em: https://www.gov.br/mme/pt-br/destaques/Programa%20Luz%20para%20Todos/normativos/arquivos/manual_de_operacionalizacao_lpt_2024.pdf.
- 25** BRASIL. Ministério de Minas e Energia. Workshop energias da Amazônia. Disponível em: https://www.gov.br/mme/pt-br/assuntos/secretarias/sntep/programa-energias-da-amazonia/sistemas-isolados/apresentacoes-segundo-dia-22-11-2024/3_universalizacao-do-acesso-em-sistemas-remotos-lpt.pdf/%40%40download/file?utm_source=chatgpt.com.
- 26** BRASIL. Ministério da Casa Civil. **Decreto nº 11.628**, de 4 de agosto de 2023. Dispõe sobre o Programa Nacional de Universalização do Acesso e Uso da Energia Elétrica – Luz para Todos. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/d11628.htm.
- 27** INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL. Órgão indigenista oficial. Disponível em: https://pib.socioambiental.org/pt/%C3%93rg%C3%A3o_Indigenista_Oficial.
- 28** PPA e Leis Orçamentárias Anuais (LOAs) operam em duas camadas de programação: na camada legal, com os atributos que aparecem nas respectivas leis, e na camada gerencial, com os atributos que aparecem no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento Federal (SIOP). Dado que PPA e LOA são instrumentos orçamentários instituídos por lei, as alterações em seu conteúdo (salvo aquelas previstas nas próprias leis que os instituíram ou, no caso do Orçamento Anual, aquelas previstas na Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO) precisam ser aprovadas pelo Congresso Nacional. Assim, a existência da camada gerencial é importante porque permite ao Poder Executivo Federal organizar de forma tempestiva e mais detalhada a administração pública federal para a execução.

29 Entregas são bens ou serviços relevantes ofertados à sociedade para o alcance do objetivo específico ao qual estão vinculados. A entrega é um atributo gerencial do PPA. Medidas institucionais e normativas são atividades normativas de caráter regulatório, de melhoria do ambiente de negócios ou de gestão, relevantes para a sociedade.

30 BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. **Demonstrativo das agendas transversais e multissetoriais no PLOA 2024 – Nota Metodológica**. Brasília, 2024. Disponível em: https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/orcamento/arquivos/sof_nota_metodologica_agendas_ploa.pdf.

31 Na LDO e na LOA, utiliza-se a terminologia “Agendas Transversais e Multissetoriais”. Por isso, quando mencionados, esses dois instrumentos reproduzem tal terminologia.

32 Disponível em:
<https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/orcamento/orcamento-cidadao>.

33 BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. Orçamento Cidadão. **Projeto de Lei Orçamentária Anual 2024**. Brasília: Ministério do Planejamento e Orçamento, Secretaria de Orçamento Federal, 2024. Disponível em: https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/orcamento/orcamento-cidadao/2024_03_07-orcamento-cidadao-ploa-2024.pdf.

34 BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. Painel do Orçamento Federal. Brasília, 2024. Disponível em: https://www1.siof.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=IAS%2FExecucao_Orçamentaria.qvw&host=QVS%40pqk04&anonymous=true&sheet=SH06.

35 CANADÁ. Budget 2024. Disponível em:
<https://budget.canada.ca/2024/report-rapport/budget-2024.pdf>.

36 CANADÁ. Budget 2024: Statement and Impacts Report on Gender, Diversity, and Inclusion. Disponível em:
<https://budget.canada.ca/2024/report-rapport/gdql-egdqv-en.pdf>.

37 INSTITUTO ELECTORAL DE LA CIUDAD DE MEXICO. **Presupuesto Participativo 2025 en los 56 pueblos originarios**. Disponível em:
<https://www.iecm.mx/www/sites/consulta2025/pueblos-originarios.html>.





