



Produto 3 do

Estudo sobre Sustentabilidade Financeira da Política Nacional
de Gestão Territorial e Ambiental das Terras Indígenas:

**Documento do Plano de Sustentabilidade Financeira de
Médio e Longo Prazos para a Política Nacional de Gestão
Territorial e Ambiental de Terras Indígenas – PNGATI**

preparado para



Proteger a natureza é preservar a vida.

2013

Gestão Territorial e Ambiental em Terras Indígenas

Quanto custa e como financiá-la

**Plano de Sustentabilidade Financeira da Política Nacional de Gestão
Territorial e Ambiental das Terras Indígenas – PNGATI**

Ministério da Justiça

Fundação Nacional do Índio – FUNAI

Ministério do Meio Ambiente

2013

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

Dilma Vana Rousseff

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA

José Eduardo Martins Cardozo

FUNDAÇÃO NACIONAL DO INDIO

Marta Maria do Amaral Azevedo

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE

Izabella Mônica Vieira Teixeira

Elaboração

The Nature Conservancy - TNC

Consultoria

Nave Terra – Consultoria Socioambiental Ltda.

Equipe

Ronaldo Weigand Jr. (coordenador) (ronaldo@naveterra.net)

Consultores:

André Nahur

Dan Pasca

Daniela de Oliveira e Silva

Marcela Nunes de Menezes

Vera Maria Weigand

CONTEÚDO

Resumo.....	iv
1. Contexto.....	1
2. Objetivos do Plano de Sustentabilidade Financeira da PNGATI	1
3. Pressupostos e conceitos	2
3.1. Diretrizes da PNGATI	2
3.2. Pressupostos	3
3.2.1. Gestão Regionalizada e com Maior Autonomia dos Povos Indígenas	3
3.2.2. Gestão das TIs de forma conectada em territórios e “complexos de TIs”	5
3.2.3. Cogestão ambiental e territorial das terras indígenas	6
3.2.4. Modelo de gestão sugerido para a PNGATI	7
3.2.5. Temas de gestão territorial e ambiental de TIs neste trabalho	7
4. Quanto Custa a Implementação da PNGATI?.....	8
4.1. Desafios para a estimativa de custos da PNGATI	8
4.2. Operacionalização das premissas e caracterização das ações e custos por tema de gestão. 9	
4.2.1. Planejamento e gestão participativa.....	11
4.2.2. Monitoramento ambiental, vigilância, fiscalização e controle	13
4.2.3. Conservação e uso sustentável dos recursos naturais, produção e renda (fomento e capacitação).....	14
4.2.4. Prevenção e recuperação de danos ambientais	15
4.2.5. Participação, governança e articulação no território.....	16
4.2.6. Educação ambiental e indigenista.....	17
4.2.7. Demarcação e consolidação territorial	17
4.2.8. Infraestrutura de gestão.....	17
4.2.9. Temas de Gestão Específicos.....	19
4.2.10. Custos Gerais	19
4.3. Ações incluídas a partir da análise da correlação entre os temas de gestão da PNGATI e as Metas do PPA 2012-2015	20
4.4. Consolidação dos Custos da PNGATI.....	22
5. Como financiar a implementação da PNGATI	24
5.1. Há recursos suficientes?	24
5.2. A linha de Base: Fontes de recursos públicos federais	25
5.2.1. Visão geral do orçamento indígena.....	28

5.2.2.	Gestão e Custeio Governamental	30
5.2.3.	Saúde	30
5.2.4.	Planejamento e gestão participativa da TI	31
5.2.5.	Monitoramento ambiental, vigilância, fiscalização e controle	32
5.2.6.	Conservação e uso sustentável dos recursos naturais, produção e renda (fomento e capacitação).....	33
5.2.7.	Prevenção e recuperação de danos ambientais	35
5.2.8.	Participação, governança, e articulação no território	36
5.2.9.	Educação ambiental e indigenista	37
5.2.10.	Demarcação e consolidação territorial	38
5.2.11.	Infraestrutura de gestão.....	39
5.2.12.	Índios Isolados	40
5.2.13.	Conclusões sobre os recursos do Orçamento da União e necessidades de captação ..	41
5.3.	A necessidade de Captação de Recursos	43
5.4.	As fontes e seu potencial de captação	43
5.4.1.	Fontes de recursos públicos internacionais provenientes da cooperação bilateral e multilateral	43
5.4.1.	Fontes de recursos oriundos de royalties	58
5.4.2.	Fontes de recursos de projetos de empresas públicas e privadas	59
5.4.3.	Empresas e responsabilidade socioambiental	68
5.5.	Fontes de recursos dos “serviços ambientais”: ICMS Ecológico e REDD+	70
5.5.1.	ICMS Ecológico	70
5.5.2.	Redução de Emissões de Desmatamento e Degradação Florestal - REDD+	84
5.6.	Conclusões e diretrizes básicas de captação	97
6.	Proposta piloto de mecanismos financeiros de Sustentabilidade da Gestão Ambiental de Terras Indígenas.....	102
6.1.	Definições	102
6.1.1.	Mecanismos de financiamento	102
6.1.2.	Finalidade dos mecanismos financeiros.....	103
6.1.3.	Componentes de um mecanismo de financiamento	104
6.1.4.	Instrumentos jurídicos.....	106
6.2.	Desafios de trabalhar juntos	106
6.3.	Diretrizes para os arranjos institucionais de implementação	107

6.3.1.	Programa de implementação da PNGATI com ONG-Fundo.....	109
6.3.2.	Renda Indígena/Funai	109
6.3.3.	Fundos Indígenas.....	110
6.4.	Implementação dos mecanismos financeiros em fases.....	111
6.5.	Gestão adaptativa e ciclo PDCA	111
7.	Considerações Finais	112
8.	Referências.....	112
9.	Anexo 1: Elementos da infraestrutura de gestão	115
10.	Anexo 2: Exemplos de mecanismos financeiros.....	117
10.1.	Projetos Demonstrativos dos Povos Indígenas	117
10.2.	Programa Áreas Protegidas da Amazônia (ARPA)	118
10.3.	Fundo de Áreas Protegidas (FAP) do ARPA	120
10.4.	Renda Indígena/Funai	121
10.5.	Bolsa Verde.....	122
10.6.	Fundo Kayapó	123
10.7.	Programa Waimiri Atroari	124
11.	Anexo 3: Renda Indígena.....	125
11.1.	O que é a Renda Indígena	125
11.2.	Natureza da Renda Indígena: é pública ou privada?.....	125
11.3.	Similaridade da Renda Indígena com um fundo	127
11.4.	Como transformar a renda indígena ou regulamentá-la como um fundo?	129
11.5.	Gestão da Renda Indígena.....	130

RESUMO

No Brasil, as terras indígenas (TIs) são extremamente importantes para a manutenção da diversidade cultural e garantia dos direitos dos povos indígenas. Além disso, as TIs estão entre as modalidades de gestão territorial com maior efetividade de conservação e, por isso, têm sido reconhecidas nas políticas públicas relacionadas com a proteção da biodiversidade e nas ações de organizações públicas e privadas preocupadas com a sustentabilidade ambiental. Assim, o governo federal instituiu a Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental em Terras Indígenas (PNGATI) com a edição do Decreto nº 7.747, de 5 de junho de 2012. Implementar a PNGATI é um desafio político, gerencial e financeiro. Do ponto de vista financeiro, os recursos do orçamento público atualmente destinados para a gestão ambiental e territorial em TIs são insuficientes. A implementação da PNGATI depende de uma estratégia de financiamento efetiva, que demonstre as necessidades, as linhas de base e as metas e estratégias de captação e aplicação de recursos. Essa estratégia de financiamento é parte da criação e implementação dessa PNGATI, e deve cobrir os custos com infraestrutura das TIs e atividades a serem desenvolvidas, e incluir as fontes de financiamento e os sistemas de gestão administrativo-financeira.

Este Plano de Sustentabilidade Financeira da PNGATI tem como objetivo propor:

- Estratégias de Captação de Recursos para a PNGATI, incluindo suas diretrizes básicas e meios jurídicos.
- Mecanismos de Financiamento para a PNGATI, em caráter piloto, seus arranjos institucionais de implementação, planejamento e diretrizes básicas, e instrumentos jurídicos e operacionais para a gestão, incluindo as instâncias de controle social dos povos e organizações indígenas.

Para isso, o Plano parte de pressupostos claramente estabelecidos, de um estudo cuidadoso das demandas financeiras projetadas para a implementação da PNGATI, de um levantamento das fontes atuais e potenciais de recursos, e da identificação das opções institucionais e dos mecanismos de captação e gerenciamento dos recursos.

Considerando a enorme diversidade de situações e a insuficiência de informações para a estimativa de custos da PNGATI, na elaboração deste Plano, partiu-se de pressupostos de gestão (descritos adiante) que permitiram os seguintes passos:

- Modelagem das demandas de recursos para a PNGATI.
- Mapeamento, de forma organizada, da disponibilidade de recursos para a PNGATI.
- Identificação das lacunas de financiamento.
- Proposição dos mecanismos financeiros e arranjos de gestão.

Os seguintes pressupostos de gestão foram utilizados:

- Gestão regionalizada e com maior autonomia dos povos indígenas.
- Gestão das TIs de forma conectada em territórios e “complexos de TIs”.
- Cogestão ambiental e territorial das terras indígenas.

O grande número de terras indígenas, a nova regionalização da estrutura de gestão da Funai e a tendência de promoção da autonomia dos povos indígenas apontam para um modelo de gestão com as seguintes características:

- Regionalização da nova estrutura da Funai e numa sub-regionalização estabelecida a partir da formação de conjuntos de TIs com identidade de gestão (complexos de TIs).
- Descentralização da gestão dos recursos para esses conjuntos de TIs, ao mesmo tempo em que estabeleça a conexão sistêmica dos mecanismos de financiamento no âmbito dos biomas ou do país (o que será buscado na recomendação dos mecanismos financeiros).
- Controle social e transparência na gestão de recursos nesses conjuntos de TIs (o que terá como ponto de partida a estrutura de participação regional da Funai).
- Menor participação do governo na gestão dos recursos complementares (não orçamentários) e descentralização da execução dos recursos orçamentários (por meio das coordenações regionais da Funai).
- Visão sistêmica à aplicação dos recursos das várias fontes disponíveis para um território (por meio de redes de fundos e cadastros/sistemas informatizados de gestão).
- Adaptável para ser implementado na diversidade de condições culturais, administrativas, políticas, sociais, econômicas e ecológicas.

A PNGATI é definida pelo Decreto nº 7.747/ 2012, com 47 objetivos específicos, abrangendo tanto o que se pretende alcançar nas TIs como o que se pretende realizar institucionalmente, mas os 47 objetivos específicos não estão redigidos de forma quantificável, e precisavam ser retrabalhados para possibilitar uma estimativa de custos. A análise e sistematização dos objetivos específicos resultou nos seguintes temas para a PNGATI:

- **Temas institucionais**

- Gestão governamental da PNGATI
- Governança participativa da PNGATI
- Fortalecimento institucional da Funai e de organizações indígenas e indigenistas
- Formação profissional indígena e indigenista

- **Temas de gestão nas TIs**

- Planejamento e gestão participativa da TI
- Monitoramento ambiental, vigilância, fiscalização e controle
- Conservação e uso sustentável dos recursos naturais, produção e renda (fomento e capacitação)
- Prevenção e recuperação de danos ambientais
- Participação, governança, e articulação no território
- Educação ambiental e indigenista
- Demarcação e consolidação territorial

- Infraestrutura de gestão

Este Plano concentra seu foco nos oito temas de gestão, embora os temas institucionais estejam parcialmente contemplados. O levantamento ou estimativa dos recursos de pagamento de funcionários da Funai ou do MMA tampouco fazem parte do levantamento total do custo de implementação da PNGATI¹.

Quanto Custa a Implementação da PNGATI? As terras indígenas representam, pela sua extensão e diversidade, um enorme desafio de gestão para uma política nacional. A partir da sistematização dos objetivos específicos da PNGATI em temas de gestão, foram identificadas para cada um deles as ações cujos custos foram estimados, respeitando-se premissas claramente definidas neste Plano. Os temas de gestão também foram classificados, considerando a esfera em que cada ação é realizada: coordenações regionais (CR), complexos de TIs, ou terras indígenas. Mais de uma esfera pode lidar com cada tema de gestão, já que algumas ações são orçadas para cada terra indígena, outras para cada complexo, e outras para cada CR. Como a diversidade de condições das diferentes esferas de abrangência é imensa, nem todas deverão executar exatamente as atividades identificadas, mas tais atividades devem servir como guia para as estimativas de custos.

A modelagem de custos da PNGATI envolveu uma série de premissas, padronizações e simplificações necessárias para se chegar a um resultado que indique pelo menos a ordem de grandeza do desafio de dar sustentabilidade financeira à PNGATI. A realidade de cada TI é complexa, e não se pode esperar que essas padronizações sejam aplicadas em todas as situações. Em vez disso, utilizam-se as padronizações e premissas para gerar a demanda de recursos que poderiam ser empregados da forma descrita ou de outra forma que seja mais apropriada ao contexto local.

Para consolidação dos custos de implementação das linhas de ação da PNGATI, foram considerados os custos anuais de implementação de 37 Coordenações Regionais, 37 Complexos², 514 Terras Indígenas e 132 estudos para demarcação, 12 Frentes de Proteção Etnoambiental. Os investimentos necessários somam R\$ 721 milhões. Os custos recorrentes anuais chegam a 470 milhões de reais.

¹ Pelos seguintes motivos:

- Os custos de pessoal têm uma vinculação direta com o orçamento, e seu aumento, por exemplo, por meio de aumento de salários não afetam as outras rubricas do orçamento,
- Como estamos tratando da disponibilidade de pessoal nas regiões da Funai, não importa de onde os recursos saem para pagamento de funcionários públicos, mas sim quantos funcionários estão efetivamente nas CRs.
- Devido à agregação dos dados referentes aos custos de pessoal da Funai e ministérios, fica pouco prático e inexato separá-los no orçamento, onde só poderíamos discutir os totais da Funai, e não o valor disponibilizado às áreas-fim.
- O grande peso dos custos de pessoal e previdência no orçamento indígena da União distorce a disponibilidade de recursos.

² Por orientação da TNC, na ausência de uma lista de complexos de TIs, o cálculo foi baseado em um complexo por CR. Na prática, esperam-se mais complexos que CRs.

Em termos dos temas da PNGATI, observa-se que os itens que mais pesam nos custos recorrentes anuais são a proteção das áreas e as atividades de *promoção da conservação e uso sustentável dos recursos naturais, produção e renda*. O tema *planejamento e gestão territorial e ambiental participativa* demanda R\$ 131 milhões de investimento e R\$ 13 milhões de custos recorrentes anuais. O tema *monitoramento ambiental, vigilância, fiscalização e controle* demandará R\$ 107 milhões por ano. *Conservação e uso sustentável dos recursos naturais, produção e renda* demandará R\$ 117 milhões por ano. *Prevenção e recuperação de danos ambientais* demandará R\$ 60 milhões de investimento e R\$ 43 milhões para cobrir custos recorrentes anuais. *Participação, governança, e articulação no território* precisa de R\$ 2,5 milhões por ano. *Educação ambiental e indigenista*, R\$ 3 milhões. *Demarcação e consolidação territorial* demandam R\$ 89 milhões recorrentes por ano, sendo que R\$ 278 milhões de investimentos já foram realizados. A *infraestrutura de gestão* demandará R\$ 453 milhões de investimentos, dos quais R\$ 117 já foram investidos, e R\$ 44 milhões para custos recorrentes anuais. *Temas específicos* demandariam R\$ 11 milhões de investimentos (já realizados) e R\$ 5 milhões para custos anuais. Os temas gerais demandarão R\$ 7 milhões anualmente, sendo 900 mil relacionados com custos do PPA 2012-2015 não modelados neste Plano. As TIs em processo de reconhecimento e regularização demandarão R\$ 66 milhões de investimentos e R\$ 41 milhões para custos recorrentes anuais.

Os investimentos, se não fossem considerados os investimentos já realizados, chegariam a R\$ 721 milhões. Entretanto, como já foram realizados R\$ 407 milhões de investimento, são necessários somente mais R\$ 314 milhões. Os valores de investimento estão dentro do esperado para a implementação da PNGATI, porém, os valores de custos recorrentes anuais, uma vez concluídos os investimentos, são bastante altos.

Como financiar a implementação da PNGATI? Há recursos suficientes? Os recursos atualmente destinados pelo orçamento da União são um ponto de partida para o financiamento da PNGATI, e constituem a *linha de base*. A União apresenta seu orçamento claramente identificado em temas, sendo possível uma correlação com cada tema da PNGATI discutido acima. Além disso, apresenta uma série histórica sistematizada, e um planejamento plurianual publicado, o que permite projeções. Outras fontes são importantes, mas não apresentam o mesmo grau de transparência ou sistematização:

- Fontes de recursos públicos internacionais provenientes da cooperação bilateral e multilateral.
- Fontes de recursos da cooperação internacional não governamental.
- Fontes de recursos públicos estaduais e municipais.
- Fontes de recursos oriundos de royalties.
- Fontes de recursos de projetos de mitigação e compensações por impactos de empreendimentos sobre as terras indígenas.
- Fontes de recursos dos “serviços ambientais”.

Por serem mais flexíveis, essas fontes serão exploradas em termos do seu potencial de contribuição às fontes federais. Para cada tipo de fonte, procurou-se identificar:

- Os recursos já destinados às ações da PNGATI e sua eficiência de execução.
- As perspectivas futuras de recursos nas linhas já contempladas relacionadas com as ações da PNGATI.
- Novos recursos potenciais para as ações da PNGATI.

Os recursos públicos federais, para serem disponibilizados para qualquer fim, precisam de previsão legal. O levantamento das fontes federais foi baseado na análise dos valores do Orçamento Indigenista da União disponibilizado no portal Siga Brasil dentro da Lei Orçamentária Anual (LOA) e no Plano Plurianual (PPA) de 2012 a 2015.

Com base na análise realizada, identifica-se uma tendência contínua de aumento nos recursos destinados aos povos indígenas no período de 2002 a 2011. Em 2002, o recurso total autorizado à temática indígena foi de R\$ 204.896.884, e em 2011, ele chegou a R\$ 872.645.574. Estes recursos estão distribuídos no Programa de Proteção e Promoção aos Povos Indígenas, Programa de Saneamento Rural e Programa de Identidade e Diversidade Cultural do Brasil Plural até o ano de 2011 e 2012 compilados no Programa de Proteção e Promoção dos Direitos dos Povos Indígenas, sendo os executores a FUNAI, MMA, Fundo Nacional da Saúde, MinC, Fundo Nacional de Cultura, MDA e Ministério do Esporte.

Quando analisamos a tendência dos recursos observamos uma tendência de aumento maior até o ano de 2008, sendo que após 2008 observa-se uma tendência a estabilizar os recursos autorizados. Para o ano de 2012 observa-se uma redução nos recursos autorizados totais mudando a tendência de estabilização do investimento do governo federal à temática indígena reduzindo para R\$ 793.107.254, ou seja, uma redução de R\$ 79.538.320 (10%) nos recursos destinados à temática indígena. O montante já disponibilizado, neste caso, pode ser calculado de forma geral a partir da média dos valores disponibilizados entre 2009 e 2012, ou seja os recursos gerais do Orçamento da União destinados para o tema indígena são de R\$ 862 milhões anuais. Entretanto, o valor total planejado para 2013-2015 indica que o valor médio anual alocado à temática indígena será em torno de R\$ 961 milhões anuais, representando um aumento em relação à 2010 e 2011.

Gestão e Custeio governamental é a segunda linha que mais tem recursos, estando atrás somente dos recursos destinados à Saúde. Na análise histórica, observam-se um período praticamente estável de 2002 a 2007 e um grande aumento correspondente ao período de 2007 a 2011, saindo de R\$ 31.957.556 para R\$ 254.471.015 em 2008 e chegando a R\$ 373.494.152 em 2011.

Saúde é a linha do orçamento de maior representatividade. Desde o ano de 2002, há uma tendência de aumento nos recursos destinados à saúde indígena. Em 2002, foram destinados R\$ 125.966.000 à saúde indígena e esse montante aumentou até chegar a R\$ 395.776.022 em 2011. Em 2012, a LOA autorizou um aumento para R\$ 700 milhões.

Para o tema *Planejamento e gestão participativa da TI*, nos anos de 2002 e 2003 não foram identificados valores autorizados e liquidados nestas linhas, os quais foram identificados a partir do ano de 2004, no valor de R\$ 11.105.330. Após uma pequena ascensão em 2005, os recursos apresentaram uma queda em 2006 e 2007, mas tiveram um pico em 2008, de R\$ 29.046.949, e a partir de 2009 apresentaram uma tendência de estabilização com pequena variação até 2011. Entretanto, a execução tem sido baixa e, na prática, menos de R\$ 15 milhões têm sido utilizados por ano. Há recursos públicos suficientes para este tema.

O tema *monitoramento ambiental, vigilância, fiscalização e controle* apresentou uma tendência de redução dos recursos desde 2003, que contava com R\$ 17.280.957. Os valores de 12 milhões, no período mais recente, foram identificados por meio de entrevistas com o quadro funcional da FUNAI. Entretanto, o montante provido pelo orçamento é de apenas 10% do valor demandado pela PNGATI (R\$ 107 milhões), o que cobre apenas as projeções feitas para as despesas que seriam realizadas nas esferas de CRs e complexos, de ações realizadas majoritariamente pelo governo. Cerca de R\$ 102 milhões serão demandados para apoiar a vigilância realizada pelos povos indígenas, sendo que os recursos do governo, embora exista regulamentação para serem aplicados no pagamento de indígenas, não têm a natureza jurídica mais adequada para esse pagamento. Assim, a demanda de captação complementar para proteção e vigilância a partir da linha de base é de R\$ 100 milhões, de preferência de fontes que permitem a sua aplicação nas organizações indígenas e no pagamento da vigilância feita pelas comunidades.

O tema *conservação e uso sustentável dos recursos naturais, produção e renda* contemplou uma gama maior de ações do governo: fomento a atividades produtivas, assistência técnica e extensão rural, promoção do etnodesenvolvimento, vigilância e segurança alimentar e nutricional, e capacitações para estas atividades. O montante total destinado ao tema aumentou desde 2002, R\$ 9.545.672, até 2008 em que chegou ao seu pico, R\$ 27.888.111. Após 2008, o valor foi reduzindo, até chegar a R\$ 18.965.022 em 2011, valor similar ao de 2007. Neste caso, considera-se o último valor, em torno de R\$ 19 milhões anuais. A perspectiva de recursos para este tema nos próximos anos pode ser considerada negativa, uma vez que os recursos vêm de uma tendência consistente de queda. Embora haja uma lacuna de execução entre o que tem sido autorizado e o que tem sido executado, essa ausência de execução não parece ser a causadora da redução nem a justifica. Isso poderia ser revertido, uma vez que o tema está incluído no PPA, nos Objetivos 0943, 0945, e 0948. Os recursos disponibilizados pelo orçamento, de cerca de R\$ 19 milhões, estão muito abaixo da demanda da PNGATI, que é de R\$ 117 milhões, para serem executados nas TIs, em ações de apoio a atividades produtivas, manejo sustentável dos recursos naturais e serviços ambientais. Assim, neste tema, a demanda de captação anual é de cerca de R\$ 98 milhões.

Para o tema *prevenção e recuperação de danos ambientais*, foram identificadas sete ações do orçamento relacionados a saneamento básico, conservação e recuperação da biodiversidade e recuperação ambiental. Os recursos alocados para estas ações apresentaram uma tendência crescente de recursos alocados de 2002 a 2008, quando o montante total autorizado chegou a R\$ 61.597.989. Desde 2008, há uma tendência de redução, e em 2011 o valor autorizado chegou a R\$ 40.250.000, o que vamos considerar como o montante médio anual. Os recursos destinados atualmente (R\$ 40 milhões) estão perto da demanda recorrente estimada de R\$ 43 milhões.

Faltariam recursos para investimento (cerca de R\$ 60 milhões). Entretanto, se uma parcela (25%) dos R\$ 40 milhões fosse destinada aos investimentos, em seis anos estes poderiam ser realizados. Assim, considera-se que há recursos no orçamento para este tema, apesar de que seu enquadramento no PPA precisa ser revisto.

Não foram identificadas ações no Siga Brasil relacionadas com o tema de gestão *participação, governança e articulação no território*. O tema, porém, está incluído no PPA, nos Objetivos 0949, 0945, 0948, 0950, 0952, 0953 e 0962. Este Plano estima que serão necessários R\$ 2,5 milhões para apoio a este tema.

A *educação ambiental e indigenista* conta com sete ações governamentais que contemplam promoção e fomento a atividades de educação ambiental em terras indígenas, sendo elas instalação e manutenção de casas de cultura e outras atividades relacionadas com os anteriores, como promoção de eventos sobre educação ambiental em terras indígenas. Os valores alocados para a educação ambiental com povos indígenas sofreram variações sendo que o pico de investimento aconteceu em 2009 e 2010, quando chegaram a R\$ 8.531.546 e R\$ 8.000.000 respectivamente, e em 2011 chegando a 0. Quando observamos os valores alocados para estas ações desde 2002, é possível identificar um padrão de investimento de sempre seguido de um ano sem recursos para estas linhas, neste caso 2004, 2008 e 2001. Sendo assim, considera-se que a linha de base mais adequada para esta linha seria uma média dos investimentos realizados em 2009 e 2010, ou seja, a linha de base é em torno de R\$ 8 milhões anuais. É difícil dizer se os investimentos realizados nesta linha seriam os mesmos concebidos para execução em todos os complexos de UCs, como explicado neste Plano. A tendência tem sido de aumento dos recursos, de forma cíclica, mas o tema não está incluído nos objetivos do PPA. Mesmo assim, vamos considerar que a perspectiva é de estabilidade, mas dependendo de sua inclusão (ou identificação) no PPA. Os recursos demandados pela PNGATI são de R\$ 3 milhões por ano. Assim, o orçamento já provê recursos suficientes.

A *regularização fundiária* conta com três ações do orçamento para financiar esta atividade, relacionadas com a identificação, demarcação e regularização. Essas ações não são, necessariamente, relacionadas com a PNGATI, onde ações de demarcação são apenas de manutenção, uma vez que identificação, demarcação e regularização fazem parte de outra política da Funai. De toda forma, os recursos destinados a esta linha têm apresentado uma tendência de redução desde 2002, sendo que em 2002 somavam R\$ 39.699.564, reduzindo até R\$ 21.255.706 em 2011. Assim, seguindo a diretriz de análise deste Plano, a linha de base é de R\$ 21 milhões anuais. Os recursos demandados pela PNGATI somam R\$ 89,2 milhões por ano, o que gera a necessidade de captação de R\$ 68,2 milhões por ano. Essa necessidade está provavelmente superestimada, uma vez que foi calculada a demanda de recursos para reaviventar 20% dos limites internos dos complexos de TIs por ano (a soma dos perímetros de todas as TIs), e em muitos casos isso não seria necessário. Para sermos conservadores, porém, vamos manter esta demanda.

Atualmente, são destinados anualmente à manutenção da *infraestrutura de gestão* cerca de R\$ 6,7 milhões. Já foram investidos R\$ 110.205.600. A demanda por recursos é de R\$ 43,8 milhões por ano, para manutenção, e R\$ 453,3 milhões de investimentos, dos quais R\$ 116,9 podem ser considerados

realizados (infraestrutura das CRs). Assim, a demanda de captação anual é de R\$ 37,1 milhões, e a demanda de captação para investimento é de R\$ 373,5 milhões.

Em relação ao tema de *Índios Isolados*, considerou-se somente os recursos destinados às ações presentes na LOA relacionadas à localização e à proteção de povos indígenas isolados ou de recente contato. Foram identificadas três ações. Os recursos destinados a este tema apresentaram uma tendência de aumento desde o ano de 2002. Em 2002, as três ações somavam investimentos autorizados de R\$ 550.000 e chegaram a R\$ 3.100.000 em 2011. Diante da tendência de aumento dos recursos autorizados a este tema, a linha de base a ser considerada tenderia ser a do ano de 2011, ou seja a linha de base é em torno de R\$ 3 milhões anuais. O tema “índios isolados” é um dos temas específicos, para os quais são necessários R\$ 4,8 milhões por ano, gerando uma demanda de captação de R\$ 1,8 milhões.

Os recursos anuais do Orçamento da União nos temas da PNGATI (exceto monitoramento ambiental, vigilância, fiscalização e controle; participação, governança, e articulação no território; e infraestrutura de gestão) somam R\$ 135 milhões, ou pouco mais de um quarto do necessário apenas para a manutenção (R\$ 472 milhões de custos recorrentes) da PNGATI.

A diferença parece brutal, mas tirando os custos da vigilância que deve ser feita pelas populações indígenas, os custos das atividades de apoio à conservação, e uso sustentável dos recursos naturais, produção e renda, e a manutenção das instalações dentro das TIs, que são custos que poderiam ser pagos com recursos externos ao Orçamento da União, e os custos com as futuras TIs, a diferença cai para apenas R\$ 76 milhões anuais, ou seja, menos de 10% do orçamento total anual de cerca de R\$ 862 milhões para o tema indígena.

Porém, se o Orçamento Indígena fosse aumentado em apenas 36%, o Orçamento da União daria conta da manutenção da PNGATI, incluindo as ações que poderiam ser pagas com recursos externos ao Orçamento da União. Se em vez disso fosse aumentado em 40% nos primeiros dez anos, e depois voltasse a ser somente de 36% a mais do que é hoje, haveria recursos também para os investimentos e não haveria necessidade de captação externa.

Entretanto, apesar da perspectiva de relativa estabilidade expressa no PPA 2012-2015 dos recursos totais para os povos indígenas, a tendência é de queda na maioria dos temas de gestão (considerando-se as premissas para determinação de linhas de base e perspectivas expressas nesta seção). Esforços precisam ser feitos para reverter essa tendência de queda e aumentar a destinação dos recursos.

Portanto, os temas de gestão com maior necessidade de captação de recursos são:

- i. Recursos recorrentes:
 - a. Monitoramento ambiental, vigilância, fiscalização e controle (basicamente, a vigilância feita pelas comunidades indígenas)
 - b. Conservação e uso sustentável dos recursos naturais, produção e renda
 - c. Demarcação e consolidação territorial
- ii. Recursos de investimento:
 - a. Infraestrutura de gestão (basicamente, as instalações e equipamentos nas TIs)

Na maior parte, esses recursos mais demandados são tipicamente de execução das organizações indígenas (segundo os pressupostos de gestão deste Plano), e referem-se a ações e investimentos a serem realizados nas terras indígenas em cogestão com as comunidades e organizações indígenas. Um plano de captação de recursos é necessário pois há insuficiência de recursos alocados para a gestão ambiental e territorial em terras indígenas.

A lacuna de recursos é determinada pelo que é demandado (resultado dos objetivos, estratégias, modelos e premissas de implementação da PNGATI) e o que é ofertado nas diversas fontes de recursos, especialmente aquelas que não exigem um trabalho de captação (orçamento público). Neste Plano, vamos considerar que essas fontes que não demandam captação se resumem ao Orçamento da União. Há necessidade de captar recursos pois o Orçamento da União é menor que os recursos demandados pela PNGATI.

Entretanto, os recursos da União não são fixos, e vêm variando na última década em resposta à sua efetiva utilização pelo governo. Assim, junto ao governo, a melhor “estratégia de captação” é uma maior efetividade de gestão, ou melhor, uma utilização maior dos recursos autorizados.

No caso de outras fontes, a situação é diferente. Nas últimas duas décadas, as fontes de recursos governamentais bilaterais e multilaterais têm sido essenciais para o avanço das políticas relacionadas com a gestão territorial e ambiental das TIs. O maior financiador dessas ações, a Alemanha, continua sua cooperação e mantém seu compromisso com a Funai e as TIs, e representa sozinho a maior fonte de cooperação bilateral para os próximos anos. O apoio de outros países, porém, tem sido fundamental para o fortalecimento das organizações indígenas e indigenistas e para a alavancagem de novos recursos, como veremos adiante no caso do Fundo Kaiapó: esse é o caso da Noruega e EUA, por exemplo. No futuro, esse papel não deve se alterar.

No caso dos recursos multilaterais, o Banco Mundial continua importante para alguns estados, especialmente no Acre.

A partir dos exemplos identificados, vê-se que os recursos dessas fontes para TIs tendem a ter certa estabilidade ou a aumentar. Em termos da contribuição para o quadro geral, considera-se que a cooperação internacional deve dar, nos próximos quatro anos, uma contribuição em torno de R\$ 120 milhões, sendo parte investimentos e parte para custos recorrentes, o que dá uma média anual de R\$ 30 milhões.

Em termos de recursos, após a sua regulamentação, royalties terão enorme potencial para o financiamento da gestão territorial e ambiental em TIs, entre outras destinações, ao mesmo tempo em que as atividades geradoras dos royalties gerarão grandes riscos. Como os royalties serão específicos para cada TI, e devido à indefinição jurídica que apresentam, não é recomendável que entrem, neste momento, no Plano de Sustentabilidade Financeira da PNGATI.

Os recursos de fontes empresariais destinados às TIs são significativos, ainda que não sejam constantes e nem para todas as TIs. A maior parte destes recursos está associada aos PBAs decorrentes de processos de licenciamento ambiental. Esses programas mantêm relações bastante próximas com a PNGATI, na medida em que apoiam ações de proteção, recuperação de áreas degradadas, etnodesenvolvimento, segurança alimentar, dentre outras. De forma geral, empresas

reagem bem à ideia de investir em planos de gestão integrados e de longo prazo em TIs. Enxergam como uma forma de dar uma contribuição efetiva ao desenvolvimento, que possa ser melhor mensurável do que programas de curto prazo que nem sempre conseguem mitigar impactos ambientais. Recursos pulverizados em programas pouco eficazes podem reforçar lógicas de atuação que não contribuem para a sustentabilidade de TIs e, não raro, alimentam atitudes assistencialistas de ambos os lados.

Outra dificuldade importante diz respeito à execução destes programas. As formas de execução são muito variadas e isto reflete diretamente na qualidade dos próprios programas. DNIT e Eletrobrás, por exemplo, possuem regimes jurídicos que criam gargalos para uma boa execução, ao passo em que as empresas privadas, como a Odebrecht e a Fíbria, conseguem contratar diretamente pessoal e serviços, tendendo a ter melhor execução dos programas. O ideal seria que a PNGATI construísse um arranjo institucional que permitisse que estes programas tivessem uma melhor execução, incorporando a experiência da Renda Indígena e, para além destes, que permitisse que empresas pudessem aportar recursos de doação além das áreas impactadas por empreendimentos.

Em relação aos PBAs de empresas públicas, Furnas e Eletronorte têm equipes dedicadas a projetos específicos junto às TIs. De forma distinta das empresas, o DNIT ainda não tem o benefício extra de cumprir sua obrigação com a aparência de estar envolvido com ações de RSA e, assim, seria interessante alguma forma de descentralização dos recursos por meio de um fundo voltado às TIs. As empresas buscam maior autoria, seja na gestão de recursos, seja escolha de sua destinação.

As empresas privadas destinam recursos bastante significativos aos PBAs. O problema que identificam é a pulverização das ações, que muitas vezes não parecem relacionada com o impacto gerado pelo empreendimento, ou ainda, não aproveita os recursos em soluções mais sustentáveis e estruturantes. As empresas também parecem motivadas com os resultados iniciais alcançados e da inovação socioambiental que empreendem. Por outro lado, sentem que um papel mais estruturante poderia ter melhor repercussão com a Funai assumindo um protagonismo maior e propondo novos modelos de gestão desses programas. A abordagem territorial de gestão e promoção do etnodesenvolvimento parece agradar as equipes socioambientais das empresas.

Assim, em relação aos PBAs, a estratégia de captação deve estabelecer uma ligação entre as compensações e a implementação da gestão territorial e ambiental, a partir da elaboração do plano de gestão contextualizado no território, e com a implementação de arranjos e mecanismos inovadores de gestão dos recursos, mantendo parte da autoria com as empresas interessadas neste aspecto.

Os recursos de responsabilidade socioambiental empresarial (RSA), mesmo para empresas que são alvo de críticas ambientais (e por isso deveriam estar interessadas em melhorar sua imagem) são pouco expressivos quando comparados com os recursos de compensação. Como não há uma métrica de RSA, ações pontuais e pouco significativas acabam valendo tanto quanto ações mais relevantes e demandadoras de recursos. Entretanto, a maioria das grandes empresas públicas e privadas que hoje mantém relações com comunidades indígenas possuem áreas de atuação maiores do que a área de uma TI específica.

A situação do ICMS Ecológico é bastante diversificada no país, tanto em termos legais quanto práticos. Alguns estados simplesmente definem o ICMS ecológico de forma a compensar os municípios sobre a perda territorial com UCs. Outros, integram o ICMS ecológico como forma de premiar boas práticas. Outros ainda avaliam a performance em termos de qualidade das áreas protegidas, o que configura um tipo de serviço. Observamos num estudo de caso sobre o Mato Grosso e Juína que os recursos podem ser substanciais. Se apenas 20% dos recursos do ICMS Ecológico do Mato Grosso fossem destinados às TIs, haveria cerca de R\$ 12 milhões anuais para a gestão territorial e ambiental de TIs, deixando ainda 80% dos recursos aos municípios para uso em outras prioridades. É uma demanda sem dúvida plausível.

Há, entretanto, grandes desafios. O primeiro é que a legislação do ICMS Ecológico é estadual e somente está presente em 16 estados brasileiros. Outro desafio diz respeito à avaliação de qualidade das TIs para a finalidade do cálculo do valor a ser transferido: quando incluídas no ICMS ecológico, as TIs são geralmente avaliadas conforme o grau de formalização e não conforme o seu grau de conservação. Isso cria estímulo à concordância do município com os processos de criação de TIs mas, uma vez criadas, o estímulo para aplicação dos recursos nas TIs se perde. Nas UCs, em geral, isso não acontece.

De toda forma, se o governo federal pretende estimular o uso do ICMS Ecológico para apoiar as TIs (e, por que não?, as UCs), deveria estabelecer uma estrutura de incentivos que induzisse esse processo. Isso tem sido feito em outras políticas, como por exemplo, na adoção do CAR para que um município considerado crítico para o desmatamento saia da lista. Assim, o potencial do ICMS ecológico para financiamento da PNGATI é alto, mas só se consolidará a partir de adequação da legislação de cada estado e do estabelecimento de parcerias por município.

Devido à lentidão usual dos processos que envolvem a adequação de legislação, ainda mais neste nível, pode-se supor que os recursos do ICMS ecológico não serão significativos nos primeiros anos da PNGATI. Entretanto, poderiam se tornar muito importantes em longo prazo. Neste Plano, colocamos o ICMS ecológico nas ações de captação, mas seria pouco prudente esperar recursos desta fonte, a não ser que haja grande vontade política para que se efetive.

Redução de Emissões de Desmatamento e Degradação (REDD+) como mecanismo acordado na Convenção do Clima é um tema que ainda tomará algum tempo para ser tornar operacional. Dois caminhos, no entanto, já estão em implementação no Brasil:

- 1) Projetos visando a venda de créditos de carbono no mercado voluntário “de REDD+”, como o projeto dos Paíter-Suruí e dos Munduruku.
- 2) Fundo nacional voluntário para financiamento de ações de REDD+, na forma do Fundo Amazônia.

Desses dois caminhos, o Fundo Amazônia é o mais prático e imediato para as TIs, complexos de TIs e para a Funai.

Os procedimentos do BNDES vinham sendo considerados o maior desafio para o aumento da alocação dos recursos, e a chamada para propostas aglutinadoras de projetos produtivos

sustentáveis procura resolver esse problema, mas seu montante é ainda assim pequeno e não é exclusivo para TIs. Um projeto de grande porte submetido pela Funai seria o caminho mais adequado, mas em maio de 2012 o BNDES e o governo federal ainda não tinham entrado em acordo sobre o melhor mecanismo de execução sem que os recursos entrem no orçamento da União e sem que entidades já beneficiadas com recursos do FA aumentem ainda mais sua participação.

Assim, considerando a disponibilidade atual de recursos para novos projetos (R\$ 542 milhões), há dois desafios importantes para a destinação dos recursos do FA para a PNGATI:

- A falta de uma proposta tecnicamente embasada.
- A falta de mecanismos financeiros para a gestão e aplicação dos recursos³.

Neste caso, deve ser desenvolvida uma proposta para captação de recursos do FA, pelo menos R\$ 100 milhões, para implementação da PNGATI nos próximos quatro anos, ao mesmo tempo em que se estabelece um mecanismo financeiro (ver adiante) para recebimento e destinação desses recursos. Tanto a proposta quanto o mecanismo devem estar voltados às ações da PNGATI com carência de financiamento, ou seja, aquelas cuja responsabilidade maior de execução é das organizações e comunidades indígenas.

As perspectivas para a captação de recursos para a implementação da PNGATI são promissoras, mas serão diferentes dependendo do prazo.

Podemos concluir e apontar as seguintes diretrizes de curto prazo, próximos 4 a 5 anos, e de médio-longo prazos:

- Se os investimentos da PNGATI forem realizados em 10 anos, as demandas anuais de recursos para investimentos a serem captados deve ser em torno de R\$ 40 milhões (média).
- No curto prazo, os recursos do orçamento público tendem a ficar estáveis ou a diminuir, embora a criação da PNGATI possa servir para atrair e mobilizar mais recursos públicos no futuro. Um aumento de apenas 36% no Orçamento da União destinado aos povos indígenas daria conta da manutenção da PNGATI, mas é improvável. Entretanto, seria razoável esperar que o orçamento público para o Tema Indígena aumentasse até 20% para atender a PNGATI, para torná-la relevante e integrada às demais políticas públicas como uma prioridade. Dessa forma, a articulação política em torno da PNGATI deve buscar assegurar pelo menos mais R\$ 172 milhões do orçamento público para manutenção da PNGATI. No médio e longo prazos, esses recursos poderiam diminuir para apenas 10% a mais do que hoje, pois entraram outras fontes.
- Os recursos da cooperação internacional bilateral e multilateral tendem a ficar estáveis. Dentro destes, duas fontes poderiam ser importantes: Lifeweb e GEF. Nas duas fontes, o

³ A questão do mecanismo será discutida no próximo capítulo.

papel do MMA na alocação dos recursos é chave. Devido à complexidade dessa captação junto ao Lifeweb e GEF, este Plano não conta com recursos dessas fontes nos primeiros anos da PNGATI. Entretanto, a partir dos entendimentos em andamento com o governo alemão e da possibilidade de captação junto a outros países, estima-se que, para os próximos cinco anos, o fluxo médio de recursos anuais, para investimento e custos recorrentes, deva ficar em torno de R\$ 40 milhões. No futuro, com a ascensão do Brasil no cenário econômico internacional, estima-se que esses recursos internacionais vão cair, chegando a cerca de R\$ 20 milhões.

- Os royalties, após sua regulamentação, apresentam grande potencial, mas também grandes riscos. No horizonte dos próximos quatro anos, não se pode contar com esses recursos, mas é importante acompanhar e guiar a sua regulamentação. Em médio e longo prazos, os royalties vão aumentar de importância, sendo razoável estimar pelo menos R\$ 100 milhões por ano no período entre os anos 5 e 10 da PNGATI.
- Os recursos das empresas, públicas ou privadas, a título de compensação ambiental e social, são muito significativos e tendem a aumentar, mas podem ser utilizados de forma mais efetiva e estruturante, a partir das diretrizes de planos de gestão territorial e ambiental que tenham como base os complexos de TIs e ajudando a criar e consolidar mecanismos financeiros inovadores, o que deve ser trabalhado a partir de uma articulação entre empresas, governo e povos indígenas. No curto prazo, chegarão a cerca de R\$ 100 milhões por ano, mas para TIs afetadas por impactos de empreendimentos. É importante que a alocação de recursos se dê de forma sistêmica, transferindo recursos de outras fontes para TIs sem PBAs. No médio e longo prazos, os PBAs podem aumentar para cerca de R\$ 200 milhões, considerando a crescente atividade econômica atingindo TIs.
- Os recursos de responsabilidade socioambiental ainda são pouco importantes, projetando-se uma captação de cerca de R\$ 10 milhões, podendo chegar a R\$ 20 milhões. Em longo prazo, esses recursos podem ser aumentados, mas o tema precisa ser aprofundado com as empresas e os povos indígenas.
- Os recursos do ICMS Ecológico podem ser muito importantes e crescerão com o crescimento da economia, mas encontram o desafio da coordenação entre as esferas federal, estadual e municipal. As leis que dispõem a respeito são de competência estadual mas os gastos são determinados por leis municipais. Para ser efetivo como fonte para a PNGATI, deve haver fatores de estímulo, ou mesmo de condições, estabelecidos pelo governo federal para que o ICMS Ecológico seja implementado em todos os estados (não somente 16) e para que tome em consideração as TIs no seu cálculo, e que pelo menos 20% de seu valor sejam empregados na gestão territorial e ambiental das TIs. Nos primeiros anos da PNGATI, estima-se que a captação factível nos estados que já têm legislação favorável possa chegar a R\$ 5 milhões. Espera-se que, se o ICMS ecológico se tornar uma prioridade, mais de R\$ 25 milhões por ano poderiam chegar às TIs no médio prazo, valor que poderia ser bem maior em longo prazo, com o avanço das legislações e arranjos nos estados e municípios.

- Os recursos de REDD+ também apresentam bom potencial (um dos mais importantes), mas a partir do Fundo Amazônia, onde estão disponíveis, tanto para projetos da Funai como das organizações indígenas. Cabe à Funai ou às organizações indígenas elaborar propostas consistentes e às organizações indígenas encontrarem arranjos de implementação robustos. Esses recursos podem chegar a R\$ 100 milhões para os próximos anos, com um fluxo anual de cerca de R\$ 25 milhões, que poderia ser usado para cobrir tanto os custos recorrentes quanto os investimentos. Entretanto, como seriam necessários R\$ 50 milhões de REDD+, será necessária boa articulação entre Funai, MMA, organizações indígenas e indigenistas, e BNDES, com boa demonstração de capacidade de execução. Os recursos ligados ao mercado voluntário ainda precisam demonstrar sua viabilidade, e uma vez feito isso, ter uma melhor definição dos procedimentos relacionados à repartição de benefícios, planos de vida ou planos de gestão territorial e ambiental. A inclusão na Estratégia Nacional de REDD+ do estabelecimento de um grande fundo de capitalização permanente, em torno de R\$ 1 bilhão, para financiar custos recorrentes anuais de cerca de R\$ 50 milhões deve ser uma meta da Funai, MMA e organizações indígenas.

No curto prazo, os recursos disponíveis para a implementação da PNGATI são escassos e o sucesso depende de vontade política para alocar recursos significativos do orçamento. Na segunda fase, se houver sucesso na regulamentação e aperfeiçoamento do ICMS ecológico e dos royalties, os recursos ficam mais disponíveis e, melhor, mais sustentáveis.

A captação e a aplicação de recursos depende do estabelecimento dos meios jurídicos e operacionais para a sua gestão, e particularmente, dos mecanismos de financiamento, pois este é um aspecto fundamental para a tomada de decisão sobre a destinação de mais recursos à PNGATI: quadruplicar os recursos para a PNGATI depende da credibilidade de que esses recursos serão aplicados de forma eficiente e eficaz.

Os mecanismos financeiros de sustentabilidade da gestão territorial e ambiental das terras indígenas (GATI) são arranjos institucionais entre diferentes entidades que permitirão o fluxo de recursos das fontes identificadas até a sua aplicação em GATI, em contrapartida de uma série de decisões, desde a geração da demanda até a decisão de aplicação dos recursos. Para a implementação da PNGATI não se espera que um mecanismo único possa dar conta da diversidade de fontes, gestores e finalidades envolvidas.

Assim, este Plano parte de um levantamento de fundos e mecanismos financeiros, analisa as diferentes possibilidades e propõe os mecanismos mais adequados. Esses arranjos funcionam em cadeias de valor condicionadas a cadeias de decisão, onde instâncias de gestão e documentos jurídicos dão segurança aos parceiros.

Não há uma fórmula única de melhor arranjo para o mecanismo financeiro. Isso depende tanto da fonte dos recursos quanto da sua destinação. As fontes identificadas, os temas da PNGATI mais apropriados para financiamento por cada uma, e os melhores gestores de fundos, aquisições e processos são discutidos:

- Os recursos do Orçamento da União serão geridos pelo Tesouro, as aquisições serão mais naturalmente feitas pela Funai e, como esses recursos estarão sendo concentrados nas ações exclusivas do governo, o gestor de processos será a própria Funai. No caso do MMA, os recursos costumam ser destinados por meio de projetos, o que deve ser mantido.
- Os recursos da cooperação internacional, por não serem de origem governamental nacional, não precisam ser internalizados no orçamento da União e, com isso, podem preservar maior flexibilidade de uso se forem internalizados em um mecanismo financeiro onde o gestor de fundos e de aquisições for uma ONG ou banco público (Banco do Brasil ou Caixa Econômica), em arranjos semelhantes aos do Programa ARPA ou do PDPI.
- No caso de royalties, embora não se esteja prevendo sua disponibilidade na fase inicial da PNGATI, a legislação determina que a gestão de fundos é realizada pela Renda Indígena (Funai), mas a gestão de aquisições e de processos pode ser feita pelas organizações indígenas. Esta disposição pode ser, contudo, alterada por lei.
- No caso dos PBAs, a gestão de fundos pode ser realizada pelo mecanismo da Renda Indígena ou pela própria empresa, daí derivando diversos caminhos para a gestão de aquisições e de processos.
- Para RSA, os arranjos são definidos caso a caso.
- No caso do ICMS Ecológico, os recursos serão repassados anualmente pelas prefeituras (gestoras de fundos) para as organizações indígenas ou gestoras de aquisições por elas designadas, dependendo de mudanças na legislação que acolham esta orientação. Uma organização guarda-chuva poderia gerenciar esses recursos para as organizações indígenas locais, cuidando da complexa tarefa de gerenciamento dos recursos públicos do ICMS ecológico.
- No caso do REDD+, os recursos virão anualmente do Fundo Amazônia (cujo gestor de fundos é o BNDES) para um gestor de aquisições, que pode ser uma ONG, a Renda Indígena ou a Funai. Já discutimos que não seria interessante o ingresso dos recursos na Funai. Então, os recursos poderiam ir para a ONG ou para a Renda Indígena caso esta não seja considerada de recursos públicos e se a gestão puder ser terceirizada, como recomenda este Plano. No caso de uma ONG, é preciso um arranjo institucional que garanta a governança participativa dos recursos.

Dessa forma, os mecanismos financeiros que precisam ser estabelecidos e/ou reformulados podem ter como base a Renda Indígena, uma ONG-Fundo ou um Fundo Indígena. Esses caminhos são discutidos a seguir:

- Renda Indígena
- ONG-Fundo
- Fundo Indígena

No curto prazo, a melhor opção é a parceria com uma ONG-Fundo, como o Fundo Brasileiro para a Biodiversidade (Funbio), como feita no caso do Programa Áreas Protegidas da Amazônia (ARPA). A criação de um “Programa de Implementação da PNGATI” é importante para atribuir aos parceiros envolvidos os seus papéis complementares no mecanismo, e ao mesmo tempo estabelecer metas a serem alcançadas com os recursos destinados à ONG-Fundo. Dentro dessas metas pode estar a

criação de um mecanismo permanente, como um Fundo Indígena, discutido a seguir. Este mecanismo opera melhor com recursos da cooperação internacional e de REDD+ (via projeto ao Fundo Amazônia).

No mecanismo financeiro associado à Renda Indígena, temos os povos indígenas envolvidos na formulação de demandas, que serão transformadas em projetos pelos gestores de processos (associações indígenas e Funai), que por sua vez é utilizado na elaboração de um plano de aplicação pelo gestor de aquisições (Diretoria de Administração e Gestão - Dages/Funai), que é submetido à aprovação da Diretoria Colegiada, que faz o papel de instância de decisão do “fundo”. As fontes de recursos têm sido o Patrimônio Indígena e os recursos de alguns Programas Básicos Ambientais (PBAs). Os recursos são repassados pela Dages aos projetos aprovados, que adquirem os insumos para execução dos processos.

Observando-se o arranjo da Renda Indígena, vemos que apesar do controle externo pelo Tribunal de Contas da União, não há formalmente uma instância de supervisão política no nível da “fonte”. Entretanto, observamos que na prática os projetos executados pela Funai com fundos da Renda Indígena usualmente são decididos por um Comitê Gestor, havendo além disto um Conselho Fiscal que analisa e aprova as contas. O Comitê Gestor geralmente tem a participação da Funai, dos povos indígenas beneficiários e do “doador” – que em muitos dos casos são empreendedores. Este Plano propõe que sejam criados Comitês Gestores regionalizados e que o Comitê Gestor da PNGATI atue como instância supervisora na gestão da Renda Indígena, para fazer a relação entre as instâncias de gestão da PNGATI e a Renda Indígena.

Os recursos da Renda Indígena vêm sendo tratados como recursos públicos, já que a lei atribui à Funai o papel exclusivo de sua gestão, com isto exigindo da Funai a aplicação da Lei nº 8.666 com todos seus procedimentos que criam certa rigidez de operação. Entretanto, uma discussão sobre as características da Renda Indígena revela que não se trata de um fundo público, mas sim de um fundo privado. Para maior clareza de sua natureza, este fundo privado pode ser gerido por uma organização de direito privado, como uma ONG criada com este fim ou um banco público. O Comitê da PNGATI faria a supervisão e a priorização do uso dos recursos. Para efetividade da gestão financeira da PNGATI, a Renda Indígena deve ser reformulada, com a Funai deixando de ser a gestora exclusiva de seus recursos. A gestão passaria a ser feita por um banco público (Banco do Brasil ou Caixa Econômica Federal). A gestão de aquisições seria feita por banco público ou organização indigenista ou indígena ou organização-fundo indígena, enquanto a gestão de processos, seria executada pela Funai, organização indigenista ou indígena ou organização-fundo indígena. Com isso, e a necessária alteração na legislação, os recursos da Renda Indígena passarão a ser tratados como recursos privados.

Em médio e longo prazos, a melhor opção para captação e destinação de recursos é a criação de um ou mais fundos indígenas, não governamentais, geridos por uma ou mais ONGs criadas com este fim, cuja estrutura de governança empodere os indígenas por meio de representantes de suas organizações, reunindo ao mesmo tempo participantes do governo, ONGs indigenistas, doadores de recursos, empresários e outros atores relevantes. Os recursos a serem captados do Fundo Amazônia

poderiam ser internalizados nesses fundos, que também poderiam receber recursos da cooperação internacional, royalties, PBAs, RSA e ICM ecológico, desde que sejam abertas subcontas.

A implementação dos mecanismos financeiros será realizada em fases sobrepostas, considerando o tempo de maturação de cada arranjo. Inicialmente, a Funai apresentará ao Fundo Amazônia e à cooperação internacional proposta para financiamento do Programa de implementação da PNGATI, em parceria com uma ONG-Fundo. Nesta proposta, estarão contemplados a adequação da Renda Indígena e o apoio à criação de um Fundo Indígena não governamental. Em ciclos de projeto posteriores, o financiamento do Fundo Amazônia e da Cooperação Internacional poderá ser direcionado diretamente ao Fundo Indígena, enquanto a Renda Indígena trabalhará com os recursos de PBAs e royalties.

Como este Plano foi elaborado com base em premissas e informações que estão sempre mudando, e como são ainda necessárias definições no modelo de gestão da PNGATI, a implementação deste plano deve se basear na gestão adaptativa e no ciclo PDCA. O ciclo PDCA (do inglês, Plan, Do, Check e Act) consiste no planejamento tomando como base as informações disponíveis (Plan), a sua implementação (Do), a verificação dos resultados (Check) e avaliação das premissas do Plano, e a ação corretiva necessária (Act). Dessa forma, este Plano deverá ser avaliado periodicamente, e um intervalo razoável para isso seria a cada dois anos.

Implementar a PNGATI é um desafio político, gerencial e financeiro. Entretanto, este Plano mostra que a implementação da PNGATI é financeiramente viável, desde que haja vontade política, capacidade de negociação e de estabelecimento de parcerias, descentralização e compartilhamento de tarefas, e uma boa articulação com outras políticas, especialmente as de REDD+, ICMS Ecológico e Royalties. Todas as alternativas acima podem ser utilizadas de forma coordenada, tendo o Comitê Gestor da PNGATI como instância de supervisão.

Este Plano é ambicioso e ousado, e propõe a implementação da PNGATI em 10 anos. Não é um esforço trivial, e é muito maior que iniciativas como a do Programa ARPA, inicialmente também com 10 anos. Para dar certo, ele depende da confirmação das premissas de custos e de inovação da gestão propostas. As maiores dificuldades estarão nos primeiros anos, mas na segunda metade dos 10 anos, e adiante, caso se confirmem os recursos a serem gerados pelos royalties e ICMS ecológico, haverá recursos mais que suficientes e premissas mais generosas poderão ser estabelecidas.

O principal desafio, a partir deste Plano, é melhorar a gestão da PNGATI, o que depende de uma boa análise de gestão da Funai, MMA, organizações indígenas e indigenistas e outros *stakeholders*, procurando-se identificar as causas da morosidade de alguns processos de gestão, da baixa utilização de recursos já disponíveis no Orçamento da União e da baixa efetividade em alguns dos temas da PNGATI. Este Plano não tem essa pretensão, e se aventurou a tratar dos aspectos de gestão somente onde eram necessários para o dimensionamento dos desafios financeiros a serem enfrentados.

Com este Plano, o governo federal e os povos indígenas têm nas mãos algo raro no campo das políticas socioambientais: o dimensionamento do desafio total em termos financeiros e as estratégias para superá-lo, em termos razoáveis e viáveis. O sucesso, a partir deste Plano, depende

da vontade política dos atuais e futuros governantes e das lideranças indígenas e seus aliados na garantia de uma efetiva gestão territorial e ambiental das terras indígenas.

1. CONTEXTO

No Brasil, as terras indígenas (TIs) são extremamente importantes para a manutenção da diversidade cultural e garantia dos direitos dos povos indígenas. Além disso, as TIs estão entre as modalidades de gestão territorial com maior efetividade de conservação e, por isso, têm sido reconhecidas nas políticas públicas relacionadas com a proteção da biodiversidade e nas ações de organizações públicas e privadas preocupadas com a sustentabilidade ambiental.

Esse reconhecimento tem caminhado juntamente com o estabelecimento de uma série de alianças para o fortalecimento da gestão das TIs. Por exemplo, a Fundação Nacional do Índio (Funai), Ministério do Meio Ambiente (MMA) e The Nature Conservancy (TNC) firmaram compromissos de cooperação técnica para a promoção de estudos em diferentes instrumentos (entre eles, o Termo de Cooperação Nº 01/2007 FUNAI/TNC). Esses acordos fazem parte do processo de construção e implementação da Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental das Terras Indígenas (PNGATI) e do Programa Nacional de Áreas Protegidas (PNAP).

Como parte desse processo, o governo federal instituiu o Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) para a elaboração da PNGATI – conforme Portaria Interministerial nº 276, de 12 de setembro de 2008, dos Ministérios da Justiça e do Meio Ambiente. Em 2008, foi constituído, com representantes do movimento indígena, gestores da Funai e do Ministério do Meio Ambiente (MMA) um grupo interministerial (GTI) para a formulação da Política Nacional de Gestão Ambiental e Territorial em Terras Indígenas (PNGATI), que resultou na edição do Decreto nº 7.747, de 5 de junho de 2012. Em 2013, a Portaria Interministerial nº 1.701, dos Ministérios do Meio Ambiente e da Justiça, regulamentou o art. 8º do Decreto nº 7.747, definindo a estrutura, a composição e o funcionamento do Comitê Gestor da Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas - PNGATI.

Implementar a PNGATI é um desafio político, gerencial e financeiro. Do ponto de vista financeiro, os recursos do orçamento público atualmente destinados para a gestão ambiental e territorial em TIs são insuficientes. A implementação da PNGATI depende de uma estratégia de financiamento efetiva, que demonstre as necessidades, as linhas de base e as metas e estratégias de captação e aplicação de recursos. Essa estratégia de financiamento é parte da criação e implementação dessa PNGATI, e deve cobrir os custos com infraestrutura das TIs e atividades a serem desenvolvidas, e incluir as fontes de financiamento e os sistemas de gestão administrativo-financeira.

2. OBJETIVOS DO PLANO DE SUSTENTABILIDADE FINANCEIRA DA PNGATI

Este Plano de Sustentabilidade Financeira da PNGATI deve responder três perguntas em relação à implementação da PNGATI:

- Quanto custa?
- Como financiá-la?
- Como gerenciar os recursos?

Assim, este Plano tem como objetivo propor:

- Estratégias de Captação de Recursos para a PNGATI, incluindo suas diretrizes básicas e meios jurídicos.
- Mecanismos de Financiamento para a PNGATI, em caráter piloto, seus arranjos institucionais de implementação, planejamento e diretrizes básicas, e instrumentos jurídicos e operacionais para a gestão, incluindo as instâncias de controle social dos povos e organizações indígenas.

Para isso, o Plano parte de pressupostos claramente estabelecidos, de um estudo cuidadoso das demandas financeiras projetadas para a implementação da PNGATI, de um levantamento das fontes atuais e potenciais de recursos, e da identificação das opções institucionais e dos mecanismos de captação e gerenciamento dos recursos.

3. PRESSUPOSTOS E CONCEITOS

Considerando a enorme diversidade de situações e a insuficiência de informações para a estimativa de custos da PNGATI, na elaboração deste Plano, partiu-se de pressupostos de gestão (descritos adiante) que permitiram os seguintes passos:

- Modelagem das demandas de recursos para a PNGATI.
- Mapeamento, de forma organizada, da disponibilidade de recursos para a PNGATI.
- Identificação das lacunas de financiamento.
- Proposição dos mecanismos financeiros e arranjos de gestão.

Os pressupostos e conceitos descritos nesta seção foram utilizados para guiar a elaboração do Plano de Sustentabilidade, considerando que o processo de elaboração e consolidação do conjunto de conceitos, estratégias e procedimentos não estava concluído no âmbito da Funai.

3.1. DIRETRIZES DA PNGATI

A PNGATI representa um marco importante na gestão das terras indígenas e tem 13 diretrizes reproduzidas abaixo com palavras-chave em negrito para uma leitura facilitada:

Art. 3º São diretrizes da PNGATI:

*I - **reconhecimento e respeito** às crenças, usos, costumes, línguas, tradições e especificidades de cada povo indígena;*

*II - **reconhecimento e valorização das organizações sociais e políticas** dos povos indígenas e garantia das suas expressões, dentro e fora das terras indígenas;*

*III - **protagonismo e autonomia sociocultural** dos povos indígenas, inclusive pelo fortalecimento de suas organizações, assegurando a participação indígena na governança da PNGATI, respeitadas as instâncias de representação indígenas e as perspectivas de gênero e geracional;*

*IV - **reconhecimento e valorização da contribuição das mulheres** indígenas e do uso de seus conhecimentos e práticas para a proteção, conservação, recuperação e uso sustentável dos recursos naturais imprescindíveis para o bem-estar e para a reprodução física e cultural dos povos indígenas;*

V - *contribuição para a manutenção dos ecossistemas nos biomas das terras indígenas por meio da **proteção, conservação e recuperação dos recursos naturais** imprescindíveis à reprodução física e cultural das presentes e futuras gerações dos povos indígenas;*

VI - ***proteção territorial, ambiental e melhoria da qualidade de vida** nas áreas reservadas a povos indígenas e nas terras indígenas;*

VII - ***proteção territorial e ambiental das terras ocupadas por povos indígenas isolados e de recente contato;***

VIII - ***implementação da PNGATI para povos e comunidades indígenas, cujas terras se localizam em área urbana**, naquilo que seja compatível, e de acordo com suas especificidades e realidades locais;*

IX - ***proteção e fortalecimento dos saberes, práticas e conhecimentos** dos povos indígenas e de seus sistemas de manejo e conservação dos recursos naturais;*

X - ***reconhecimento, valorização e desenvolvimento da gestão ambiental** como instrumento de proteção dos territórios e das condições ambientais necessárias à reprodução física, cultural e ao bem-estar dos povos e comunidades indígenas;*

XI - ***garantia do direito à consulta dos povos indígenas**, nos termos da Convenção no 169 da Organização Internacional do Trabalho - OIT, promulgada pelo Decreto no 5.051, de 19 de abril de 2004;*

XII - ***reconhecimento dos direitos dos povos indígenas relativos a serviços ambientais** em função da proteção, conservação, recuperação e uso sustentável dos recursos naturais que promovem em suas terras, nos termos da legislação vigente; e*

XIII - ***promoção de parcerias com os governos estaduais, distrital e municipais para compatibilizar políticas públicas regionais e locais e a PNGATI.**(Brasil 2012)*

3.2. PRESSUPOSTOS

3.2.1. GESTÃO REGIONALIZADA E COM MAIOR AUTONOMIA DOS POVOS INDÍGENAS

A gestão das TIs será regionalizada e com maior autonomia dos povos indígenas. A Funai adotou uma estrutura e forma de gestão que toma como base uma regionalização. A regionalização do trabalho da Funai tem grande potencial de sinergia com a abordagem territorial para a implementação de políticas públicas. Esse modelo inclui as seguintes potenciais vantagens:

- Alocação de uma equipe mais qualificada.
- Alocação mais eficiente de equipamentos e orçamentos.
- Discussão dos problemas comuns ao conjunto de TIs de cada região.
- Participação indígena na tomada de decisões.

O modelo de gestão da Funai está claro, com o estabelecimento de *coordenações regionais* com autonomia administrativa e comitês regionais com participação das comunidades indígenas (*Decreto nº 7778, de 27 de julho de 2012*). Entretanto, a presença estatal e a participação da Funai nas ações

nas TIIs estão em transição, com a redução do papel da Funai nas ações diretas e um protagonismo maior das organizações não-governamentais e, principalmente, das associações indígenas.

De acordo com o seu Regimento, a Funai tem as seguintes finalidades:

I – proteger e promover os direitos dos povos indígenas, em nome da União;

II - formular, coordenar, articular, monitorar e garantir o cumprimento da política indigenista do Estado brasileiro (...)

III - administrar os bens do patrimônio indígena, exceto aqueles cuja gestão tenha sido atribuída aos indígenas ou às suas comunidades, conforme o disposto no art. 29, podendo também administrá-los por expressa delegação dos interessados;

IV - promover e apoiar levantamentos, censos, análises, estudos e pesquisas científicas sobre os povos indígenas visando à valorização e à divulgação de suas culturas;

V - monitorar as ações e serviços de atenção à saúde dos povos indígenas;

VI - monitorar as ações e serviços de educação diferenciada para os povos indígenas;

VII - promover e apoiar o desenvolvimento sustentável nas terras indígenas, conforme a realidade de cada povo indígena;

VIII - despertar, por meio de instrumentos de divulgação, o interesse coletivo para a causa indígena; e

IX - exercer o poder de polícia em defesa e proteção dos povos indígenas. (Decreto nº 7778, de 27 de julho de 2012)

Assim, a não ser pelo exercício do poder de polícia em defesa dos povos indígenas, as finalidades da Funai vão além da execução de ações, ficando em sua responsabilidade a coordenação, o monitoramento e a promoção de processos de gestão. Essa é uma tendência saudável, que tem como desafio a capacidade de diálogo qualificado com os demais órgãos governamentais que executam a política indigenista e o fortalecimento dos povos indígenas para atuar ativamente na execução de políticas públicas que os afetem. Além disso, segundo o modelo previsto na proposta do Novo Estatuto do Índio (“Novo Estatuto/ Proposta Alternativa do Executivo ao Substitutivo do Deputado Luciano Pizzatto ao Projeto de Lei Nº 2.057/91” de 1994), a Funai passará a ter um papel de “supervisora” e fiscalizadora da aplicação dos recursos destinados à PNGATI.

Em relação à PNGATI, cabe ressaltar que a responsabilidade por sua execução é partilhada entre a FUNAI e o MMA (no nível governamental) e entre organizações não governamentais e organizações dos povos indígenas (no que se refere às parcerias para sua boa implementação). No nível governamental, o Decreto nº 6.101 já previu diversas competências para o MMA na execução de ações afins à PNGATI, como se pode ver a seguir.

Cabe à Secretaria de Extrativismo e Desenvolvimento Rural Sustentável do MMA

V - fomentar a gestão ambiental e o desenvolvimento sustentável junto às populações tradicionais, aos povos indígenas, aos assentamentos rurais e demais produtores familiares;(...)

I - subsidiar a formulação de políticas e normas, a definição de estratégias e a produção de estudos para a implementação de programas e projetos voltados para os povos indígenas e comunidades tradicionais (...)

II - promover a gestão ambiental e o desenvolvimento sustentável junto aos povos indígenas e às comunidades tradicionais;(Decreto nº 6.101/2007)

Ao Departamento de Políticas de Combate ao Desmatamento do MMA cabe

III - apoiar a criação de unidades de conservação e demarcação de terras indígenas como ferramentas de combate ao desmatamento;(Decreto nº 6.101/2007)

Assim, o Decreto nº 6.101 reconhece as TIs como “ferramentas de combate ao desmatamento”.

À Secretaria de Biodiversidade e Florestas do MMA compete

I) a promoção da conservação e do uso sustentável da biodiversidade em terras indígenas e de comunidades quilombolas;

Dessa forma, de acordo com os textos do Decreto nº 6.101, podemos pressupor que o MMA tem um papel bastante relevante na execução da gestão ambiental e territorial das TIs juntamente com a Funai. O que ocorre é que muitas dessas ações vêm sendo executadas por meio das associações indígenas e organizações indigenistas, o que reforça mais uma vez o papel dessas organizações na PNGATI.

3.2.2. GESTÃO DAS TIS DE FORMA CONECTADA EM TERRITÓRIOS E “COMPLEXOS DE TIS”

Várias políticas governamentais federais têm sido implementadas com base em lógicas territoriais. Os territórios são unidades de planejamento e gestão mais adequados para a focalização das políticas públicas e construção do capital social. Segundo Abramovay, citando Cassarotto Filho e Pires (1998), um “pacto territorial” deve responder a cinco requisitos:

- i. Mobilizar os atores em torno de uma "ideia guia".
- ii. Contar com o apoio destes atores não apenas na execução, mas na própria elaboração do projeto.
- iii. Definir um projeto que seja orientado ao desenvolvimento das atividades de um território.
- iv. Realizar o projeto em um tempo definido.
- v. Criar uma entidade gerenciadora que expresse a unidade (sempre conflituosa, é claro) entre os protagonistas do pacto territorial.

Um território de desenvolvimento deve ter uma identidade cultural ou de problemas e soluções (Weigand Jr. et al. 2003). A predominância de TIs e UCs em uma região pode dar essa identidade territorial. Os municípios desse “território” passam a compartilhar os limites e os potenciais que essas áreas protegidas trazem, o que pode gerar um tipo de desenvolvimento que Weigand (2005) chamou de desenvolvimento territorial com base conservacionista (DTBC). Quando esses territórios conservacionistas são impactados por grandes obras, essa identidade pode se fortalecer, pois se

tornam territórios alvo de ações compensatórias e mitigatórias. O sucesso dessas ações em promover o desenvolvimento precisa ser garantido por uma lógica territorial e não, portanto, por demandas isoladas, pontuais e assistencialistas.

Em 2005, um edital do FNMA se apoiou na proposta de Weigand (2005) para promover a formação de mosaicos de áreas protegidas. Segundo a Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (Lei nº 9.985, de 18 de Julho de 2000) um mosaico de áreas protegidas é um conjunto de UCs próximas, justapostas ou sobrepostas entre si e/ou com outras áreas protegidas e corredores ecológicos. Esses mosaicos, depois de reconhecidos pelo MMA, devem ser geridos em conjunto, por meio de um conselho de mosaico.

Já a nova estrutura de gestão da Funai estabeleceu uma descentralização por meio de regiões, com coordenações e comitês regionais. A Funai também tem expressado estratégias de trabalho com as TIs baseadas em “complexos de terras indígenas”, que são conjuntos de TIs que apresentam identidade que favorece o trabalho das CRs, a articulação entre os povos indígenas, o enfrentamento de desafios, etc.

A opção do trabalho organizado por complexos de TIs, em vez de TIs individuais, se deve a estudos que demonstram que a ação pode ser mais efetiva sobre uma série de temas, como por exemplo, segurança pública, desenvolvimento social, trabalhos com o entorno, gestão ambiental (incluindo aí os mananciais, bacias hidrográficas, etc.) e preservação do patrimônio histórico, cultural e territorial das populações indígenas.

Embora as regiões da Funai e complexos de TIs não sejam ainda territórios de desenvolvimento para conectar as TIs ao desenvolvimento regional, há um grande potencial de gestão para a conexão entre os conceitos e delimitações de regiões da Funai, territórios conservacionistas e territórios impactados. Essas conexões abrangeriam, por exemplo, o envolvimento dos governos locais e municipais, além do setor empresarial, em parcerias para a gestão do território mais amplo, compreendido pelas TIs e seu entorno. Esta consultoria parte do pressuposto de que a unidade básica de gestão territorial e ambiental é o “complexo de terras indígenas” (sendo as TIs subunidades), e que essas conexões conceituais serão buscadas na implementação da PNGATI, e esse aspecto será importante na localização e priorização de fontes de financiamento, na gestão dos recursos e no dimensionamento dos recursos necessários.

3.2.3. COGESTÃO AMBIENTAL E TERRITORIAL DAS TERRAS INDÍGENAS

As TIs são geridas de forma compartilhada entre o governo federal e os povos indígenas com usufruto exclusivo de cada área. Dessa forma, tem-se o pressuposto de que a gestão ambiental e territorial das TIs não é atribuição exclusiva do Estado; pelo contrário, é exercida pelos indígenas com apoio estatal.

Assim, a avaliação de fontes de recursos e mecanismos financeiros para a implementação da PNGATI não se restringe às fontes e mecanismos governamentais ou para financiamento das ações governamentais, e abrange as ações que serão realizadas pelas organizações indígenas e organizações não-governamentais indigenistas ou de apoio a esses povos, e toma como pressuposto que os indígenas são corresponsáveis pela implementação da PNGATI.

3.2.4. MODELO DE GESTÃO SUGERIDO PARA A PNGATI

O grande número de terras indígenas, a nova regionalização da estrutura de gestão da Funai e a tendência de promoção da autonomia dos povos indígenas apontam para um modelo de gestão com as seguintes características:

- **Regionalização** da nova estrutura da Funai e numa sub-regionalização estabelecida a partir da formação de conjuntos de TIs com identidade de gestão (complexos de TIs).
- **Descentralização da gestão dos recursos** para esses conjuntos de TIs, ao mesmo tempo em que estabeleça a conexão sistêmica dos mecanismos de financiamento no âmbito dos biomas ou do país (o que será buscado na recomendação dos mecanismos financeiros).
- **Controle social e transparência** na gestão de recursos nesses conjuntos de TIs (o que terá como ponto de partida a estrutura de participação regional da Funai).
- **Menor participação do governo na gestão dos recursos complementares** (não orçamentários) e descentralização da execução dos recursos orçamentários (por meio das coordenações regionais da Funai).
- **Visão sistêmica** à aplicação dos recursos das várias fontes disponíveis para um território (por meio de redes de fundos e cadastros/sistemas informatizados de gestão).
- **Adaptável** para ser implementado na diversidade de condições culturais, administrativas, políticas, sociais, econômicas e ecológicas.

3.2.5. TEMAS DE GESTÃO TERRITORIAL E AMBIENTAL DE TIs NESTE TRABALHO

A PNGATI é definida pelo Decreto nº 7.747/ 2012, com 47 objetivos específicos, abrangendo tanto o que se pretende alcançar nas TIs como o que se pretende realizar institucionalmente, organizados em sete eixos:

1. Proteção territorial e dos recursos naturais
2. Governança e participação indígena
3. Áreas protegidas, unidades de conservação e terras indígenas
4. Prevenção e recuperação de danos ambientais
5. Uso sustentável de recursos naturais e iniciativas produtivas indígenas
6. Propriedade intelectual e patrimônio genético
7. Capacitação, formação, intercâmbio e educação ambiental

Como os 47 objetivos específicos não estão redigidos de forma quantificável, e precisavam ser retrabalhados para possibilitar uma estimativa de custos, a análise e sistematização dos objetivos específicos resultou nos seguintes temas para a PNGATI:

- **Temas institucionais**

- Gestão governamental da PNGATI
- Governança participativa da PNGATI
- Fortalecimento institucional da Funai e de organizações indígenas e indigenistas
- Formação profissional indígena e indigenista

- **Temas de gestão nas TIs**

- Planejamento e gestão participativa da TI
- Monitoramento ambiental, vigilância, fiscalização e controle
- Conservação e uso sustentável dos recursos naturais, produção e renda (fomento e capacitação)
- Prevenção e recuperação de danos ambientais
- Participação, governança, e articulação no território
- Educação ambiental e indigenista
- Demarcação e consolidação territorial
- Infraestrutura de gestão

Este Plano concentra seu foco nos oito temas de gestão, embora os temas institucionais estejam parcialmente contemplados. O levantamento ou estimativa dos recursos de pagamento de funcionários da Funai ou do MMA tampouco fazem parte do levantamento total do custo de implementação da PNGATI⁴.

4. QUANTO CUSTA A IMPLEMENTAÇÃO DA PNGATI?

4.1. DESAFIOS PARA A ESTIMATIVA DE CUSTOS DA PNGATI

As terras indígenas representam, pela sua extensão e diversidade, um enorme desafio de gestão para uma política nacional. Compreendem cerca de 15% do território nacional e estão localizadas nas mais diversas situações ecológicas, econômicas, sociais e políticas. Muitas terras são extensas enquanto outras são pequenas. Muitas preservam o ambiente natural enquanto outras apresentam seus

⁴ Pelos seguintes motivos:

- Os custos de pessoal têm uma vinculação direta com o orçamento, e seu aumento, por exemplo, por meio de aumento de salários não afetam as outras rubricas do orçamento,
- Como estamos tratando da disponibilidade de pessoal nas regiões da Funai, não importa de onde os recursos saem para pagamento de funcionários públicos, mas sim quantos funcionários estão efetivamente nas CRs.
- Devido à agregação dos dados referentes aos custos de pessoal da Funai e ministérios, fica pouco prático e inexato separá-los no orçamento, onde só poderíamos discutir os totais da Funai, e não o valor disponibilizado às áreas-fim.
- O grande peso dos custos de pessoal e previdência no orçamento indígena da União distorce a disponibilidade de recursos.

ecossistemas degradados. Muitas possuem uma população numerosa, enquanto outras, uns poucos indivíduos. Algumas terras são habitadas por comunidades bem organizadas, politizadas e hábeis para lidar com os desafios apresentados pela sociedade envolvente. Outras, por grupos que vivem em isolamento voluntário. Cada TI representa um universo cultural distinto, que requer atenção especial.

Muitas terras estão ameaçadas por empreendimentos públicos e privados. Várias são palco de situações de conflito, ameaças e assassinatos contra os povos indígenas. Muitas têm recursos minerais cobiçados, abrigam ou estão próximas a quedas d'água de grande potencial energético. Outras estão livres dessas ameaças, mas ao mesmo tempo estão abandonadas pelas políticas estatais. Algumas terras convivem com outras modalidades de proteção do meio ambiente, como as unidades de conservação. Outras formam mosaicos com essas outras áreas protegidas, apresentando sinergias positivas em termos de proteção territorial e de conservação da natureza. Muitas TIs formam grandes conjuntos com outras TIs e unidades de conservação, enquanto outras estão isoladas no meio de paisagens muito transformadas pela agropecuária.

Boa parte das TIs apresenta ecossistemas preservados e boa contribuição para a conservação da biodiversidade, a redução de emissões de desmatamento e degradação florestal, a manutenção do clima regional, e conservação da água, entre outras funções ecossistêmicas. Outras poderiam prover essas funções ecossistêmicas caso seus ambientes fossem restaurados.

Muitas TIs são como ilhas de conservação ecológica e cultural em paisagens que rapidamente se transformam e que viram palco de conflitos com os indígenas e a natureza. Entretanto, não deveria ser assim, pois as TIs ajudam a preservar, manter e restaurar valores que são importantes para os indígenas e para a sociedade brasileira. Além da legitimidade de seus direitos territoriais, os indígenas têm um potencial de conexão de seus interesses com os interesses dos demais brasileiros e do planeta. Infelizmente, essa conexão não tem sido realizada de forma efetiva, permanecendo as situações de conflito.

4.2. OPERACIONALIZAÇÃO DAS PREMISSAS E CARACTERIZAÇÃO DAS AÇÕES E CUSTOS POR TEMA DE GESTÃO.

A partir da sistematização dos objetivos específicos da PNGATI em temas de gestão, foram identificadas para cada um deles as ações cujos custos foram estimados, respeitando-se premissas claramente definidas neste Plano. Os temas de gestão também foram classificados, considerando a esfera em que cada ação é realizada: coordenações regionais (CR), complexos de TIs, ou terras indígenas (Tabela 1). Mais de uma esfera pode lidar com cada tema de gestão, já que algumas ações são orçadas para cada terra indígena, outras para cada complexo, e outras para cada CR. Como a diversidade de condições das diferentes esferas de abrangência é imensa, nem todas deverão executar exatamente as atividades identificadas, mas tais atividades devem servir como guia para a estimativas de custos.

A estimativa de custos para implementação da PNGATI identificou, para cada tema de gestão, as ações que compõem o universo de cada tema e um conjunto de premissas que auxiliaram a identificação dos insumos e atividades a serem estimadas. Cada tema de gestão teve seus custos

classificados em *custos de investimento* (investimentos iniciais necessários à realização da ação no âmbito do complexo, coordenação regional ou TI, que são custos que não se repetem anualmente) e *custos recorrentes* (que se repetem anualmente, e são decorrentes de atividades realizadas a cada ano ou da manutenção de equipamentos e infraestrutura).

Para este estudo foram considerados os dados que integram a ferramenta Sistema de Projeção de Investimentos Mínimos para Gestão Ambiental de Terras Indígenas/IM-TI-SIGATI ou IMGATI (TNC, 2009)⁵. Atualmente, esse banco de dados representa cerca de 94% da TIs, pois o número total de TIs é 687 (Funai, 2012). Apesar de os dados do IMGATI terem sido utilizados para a construção das estimativas, o IMGATI em si, como ferramenta, não foi utilizado pois o escopo da PNGATI considerado é mais abrangente que a ferramenta. Os dados sobre população indígena foram atualizados com as informações do Censo 2010/IBGE.

TABELA 1: TEMAS DE GESTÃO X ESFERA

Esfera	Temas de Gestão
Coordenação Regional	Planejamento e gestão participativa
	Monitoramento ambiental, vigilância, fiscalização e controle
	Infraestrutura Funai para Gestão Governamental
Complexo	Planejamento e gestão participativa
	Monitoramento ambiental, vigilância, fiscalização e controle
	Conservação e uso sustentável dos recursos naturais, produção e renda Educação Ambiental e Indigenista
	Demarcação e Consolidação Territorial
	Infraestrutura de gestão
Terra Indígena	Participação e gestão participativa
	Monitoramento ambiental, vigilância, fiscalização e controle
	Conservação e uso sustentável dos recursos naturais, produção e renda
	Participação, governança e articulação no Território
	Prevenção e recuperação de danos ambientais
	Infraestrutura de gestão

Embora sejam recomendáveis um esforço de atualização dos dados providos pela IMGATI e a realização de uma oficina de calibração das premissas e custos de referenciais utilizados neste Plano, acredita-se que a função principal das modelagens apresentadas (orientar a elaboração do Plano de Sustentabilidade Financeira da PNGATI) pode ser realizada a contento com os dados disponíveis.

⁵ O IMGATI não foi diretamente utilizado pois não dava uma visão total dos custos dos diversos temas de gestão da PNGATI e sua atualização demandaria calibração e desenvolvimento conceitual não previstos nesta consultoria. Assim, em vez de ajustes ou refinamentos no IMGATI, escolheu-se o caminho da criação de uma nova planilha com base nos dados da planilha do IMGATI.

A modelagem de custos da PNGATI envolveu uma série de premissas, padronizações e simplificações necessárias para se chegar a um resultado que indique pelo menos a ordem de grandeza do desafio de dar sustentabilidade financeira à PNGATI. A realidade de cada TI é complexa, e não se pode esperar que essas padronizações sejam aplicadas em todas as situações. Em vez disso, utilizam-se as padronizações e premissas para gerar a demanda de recursos que poderiam ser empregados da forma descrita ou de outra forma que seja mais apropriada ao contexto local. Considera-se ainda, na ausência de informações sobre o grau de implementação dos diferentes itens da PNGATI, que se está partindo do zero na maioria das situações, a não ser no caso da demarcação e do estabelecimento das coordenações regionais, cujo investimento será considerado realizado, embora se saiba que a Funai e as TIs tem razoável grau de estabelecimento. De toda forma, mesmo que uma TI tenha alto grau de implementação, logo terá que repor grande parte de sua infraestrutura e revisar planos e instrumentos de gestão.

Nos itens a seguir apresentam-se, para cada tema de gestão, as suas principais ações, as esferas em que são realizadas, os tipos de custos e as premissas de custos de cada uma:

4.2.1. PLANEJAMENTO E GESTÃO PARTICIPATIVA

Este tema de gestão é representado pelas seguintes ações:

- Elaboração do Plano de Gestão Territorial e Ambiental:
- Consolidação do Planejamento
- Participação para planejamento da PNGATI no Comitê Regional: reuniões anuais, no âmbito das CRs, Complexos e das TIs, com a finalidade de monitorar o planejamento no âmbito do complexo, complementar a reunião da PNGATI do comitê regional, e para as discussões e preparações necessárias das TIs nas reuniões do Comitê Regional.

A Tabela 2 apresenta essas ações, as esferas em que são realizadas, os tipos de custos, as premissas de custos, e os prováveis gestores de processos e de aquisições de cada uma.

TABELA 2: PREMISSAS DE CUSTOS TEMA PLANEJAMENTO E GESTÃO PARTICIPATIVA

Ação	Esfera	Tipo de Custo	Premissa dos Custos	Provável gestor de processos	Provável gestor de aquisições
Elaboração do Plano de Gestão Territorial e Ambiental	Complexo	Investimento	Foram considerados os seguintes fatores:	Coordenação regional ou Comitê Regional	Diversos (governo ou ONGs)
			(i) Custo mínimo para formação de uma equipe multidisciplinar: R\$ 100.000,00.		
			(ii) Noção do esforço de deslocamento necessário à realização dos diagnósticos adequados às especificidades de cada etnia: R\$ 0,15/hectare.		
			(iii) Custo da realização de cinco reuniões com cada uma das etnias da TI para realização do diagnóstico e planejamento.		

Ação	Esfera	Tipo de Custo	Premissa dos Custos	Provável gestor de processos	Provável gestor de aquisições
			(iv) Custo de cinco reuniões para identificação das ações para o auxílio à permanência da população indígena das áreas em estudo no âmbito do complexo. Para o cálculo do custo das reuniões levou-se em consideração os custos médios das reuniões de Participação realizadas em cada TI (custos médios por complexo⁶) Considerou-se que o custo da elaboração do Plano de Gestão é duas vezes maior no bioma Amazônia		
Consolidação do Planejamento	Complexo	Investimento	5% do cálculo das reuniões acima + o custo de publicação do plano (R\$ 50.000,00);	Coordenação regional ou Comitê Regional	Diversos (governo ou ONGs)
Participação	Coordenação Regional	Recorrente	Periodicidade semestral e de abrangência regional: Reunião ordinária do Comitê Regional composto por cerca de 30 representantes (indígenas e não indígenas) com duração de dois dias. Seminário de avaliação do Plano de Gestão, mais abrangente para discutir as questões mais específicas dos complexos (cerca de 60 participantes indígenas com duração de 4 dias).	Coordenação regional ou Comitê Regional	Diversos (governo ou ONGs)
	TI	Recorrente	Custo de reuniões nas TIs, que considera a logística de alimentação, transporte e hospedagem) pelo período de 3 dias por número de indígenas adultos, da seguinte forma: Se a população indígena adulta for menor que 100, considera-se que participarão das reuniões toda a população adulta. Se a população for maior que 100 e menor que 1500, os participantes serão dados pela seguinte fórmula: $\text{Número de participantes} = 100 + (\text{população adulta} - 100) * 0,20$ Se população adulta for maior que 1500, serão considerados 400 participantes (número máximo por reunião). Logística de alimentação e hospedagem (3 dias) = R\$ 70,00/participante. Deslocamento até o local de reunião (só para	Associações indígenas e ONGs	Diversos (governo ou ONGs)

⁶ Custos disponíveis na planilha, aba Memória de Cálculo.

Ação	Esfera	Tipo de Custo	Premissa dos Custos	Provável gestor de processos	Provável gestor de aquisições
			TI acima de 50.000 hectares):		
			- Custo Amazônia: R\$ 250/participante - Custos demais biomas: R\$ 125/participante		

4.2.2. MONITORAMENTO AMBIENTAL, VIGILÂNCIA, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE

Considera-se no âmbito deste Plano que o estabelecimento de um sistema de monitoramento está previsto no Projeto GATI, e desta forma, não será dimensionado no âmbito desta estimativa. As ações básicas deste tema de gestão são:

- Monitoramento Ambiental realizado no âmbito de cada coordenação regional.
- A estruturação de uma equipe de Fiscalização, no âmbito do complexo com capacidade de reação aos alertas gerados pelo sistema, por meio de sobrevoos e expedições de reconhecimento e ações de fiscalização e controle.
- Cursos de capacitação para vigilância, no âmbito do complexo, tendo por resultado: indígenas capacitados a elaboração de um plano de vigilância por TI.
- Atividades de vigilância, realizadas pela comunidade indígena (no âmbito da TI)⁷.

A Tabela 3 apresenta essas ações, as esferas em que são realizadas, os tipos de custos, as premissas de custos, e os prováveis gestores de processos e de aquisições de cada uma.

TABELA 3: PREMISSAS DE CUSTOS DO TEMA MONITORAMENTO AMBIENTAL, VIGILÂNCIA, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE

Ação	Esfera	Tipo de Custo	Premissa dos Custos	Provável gestor de processos	Provável gestor de aquisições
Monitoramento	CR	Recorrente	Custo de um gestor da CR com acesso a informação SIG ⁸	Funai	Funai
Fiscalização	Nacional	Recorrente	Realização de cinco grandes operações de fiscalização com a ampliação do grupo de atores/agentes para fiscalização (Funai e outros), envolvendo cerca de 10 técnicos por 10 dias. Foi considerado que o custo de fiscalização no Bioma Amazônia é cerca de 10% maior.	Funai e outros órgãos públicos	Funai e outros órgãos públicos
Fiscalização	Complexo	Recorrente	Realização de 10 operações de fiscalização por ano, envolvendo três técnicos por cinco dias. Foi considerado que o custo de fiscalização no Bioma Amazônia é cerca de 10% maior.	Funai e outros órgãos públicos	Funai e outros órgãos públicos
Vigilância	Complexo	Recorrente	Custo de Curso de Capacitação para 40 pessoas durante 5 dias.	Funai	Funai ou ONG

⁷ Cuja execução se dará de forma não governamental com recursos de diversas fontes.

⁸ Custo institucional do gestor não foi incorporado a planilha de custos (Anexo I)

Ação	Esfera	Tipo de Custo	Premissa dos Custos	Provável gestor de processos	Provável gestor de aquisições
O número de cursos anuais por complexo é definido pelo nº de TI x 0,25, e tendo como premissa que o local de realização do curso será próximo ao conjunto de TI atendidas					
Vigilância	TI	Recorrente	Para implementação das ações de Vigilância Indígena considerou-se: - Que o tema de gestão "Infraestrutura" já contempla, para cada TI, os equipamentos necessários as ações de vigilância e o custo foi calculado em função do esforço. - Que todas as TI são igualmente ameaçadas (fator ameaça=1), mas que o esforço e vigilância na Amazônia é menor (Em razão da ausência de informações atualizadas sobre o grau de ameaça das TI). - O esforço de vigilância é proporcional ao perímetro da TI, sendo este uma medida de vulnerabilidade. - A portaria Funai 1682/2011 para o cálculo da remuneração diária dos indígenas envolvidos nas atividades de vigilância. - Para cada km de perímetro serão necessários 4,8 homens-dias envolvidos com as atividades de vigilância. Custo = perímetro da TI x 4,8 indígenas-dia x valor da diária	Associações indígenas	Funai

Os custos de remuneração do pessoal de campo levaram em consideração a Portaria Funai nº 1.682/2011⁹) que determina uma remuneração de 30% da diária de R\$ 173,00 por dia de trabalho. Para efeito deste estudo, utilizou-se como referência que a atividade é diária, sendo seu custo recorrente anual R\$ 53,00/dia/pessoa campo.

4.2.3. CONSERVAÇÃO E USO SUSTENTÁVEL DOS RECURSOS NATURAIS, PRODUÇÃO E RENDA (FOMENTO E CAPACITAÇÃO)

Este tema possui três tipos de ação para apoiar capacitação e insumos para ações de conservação e uso sustentável dos recursos naturais, produção e renda:

⁹ Portaria FUNAI nº 1.682 de 8 de dezembro de 2011 que estabelece diretrizes e critérios a serem observados na concepção e execução das ações de proteção territorial e etnoambiental, vigilância territorial e ambiental em terras indígenas

- Apoio a atividades de subsistência: apoio a atividades produtivas para a garantia da segurança alimentar nas TI localizadas fora do bioma Amazônia cuja área por indígena adulto indique potencial escassez de caça e pesca. Dessa forma, as TIs com área superior a 1300 hectares por indígena adulto não recebem este apoio, pois a premissa é de que os recursos locais permitem boas condições de subsistência.
- Apoio à produção comercial: apoio a atividades geradoras de renda monetária para TIs com alta densidade populacional, excluindo povos em isolamento voluntário¹⁰.
- Estudo para melhoria das cadeias de produção e valor: um estudo/consultoria por complexo de TI por ano.

A Tabela 4 apresenta essas ações, as esferas em que são realizadas, os tipos de custos, as premissas de custos, e os prováveis gestores de processos e de aquisições de cada uma.

TABELA 4: PREMISSAS DE CUSTOS DO TEMA CONSERVAÇÃO E USO DOS RECURSOS NATURAIS, PRODUÇÃO E RENDA

Ação	Esfera	Tipo de Custo	Premissa dos Custos	Provável gestor de processos	Provável gestor de aquisições
Atividades de subsistência	TI	Recorrente	Considerando-se que não há distinção entre os contextos regionais ou biomas das TI: TIs com até 300 hectares por indígena adulto de densidade = R\$ 100,00 X total da população Absoluta TIs com densidade de entre 300 e 1300 ha/adulto = (1300 – densidade absoluta/1300) x R\$ 100,00 TIs com densidade acima de 1300 ha/adulto não recebem este apoio	Associações indígenas ou ONGs	Associações indígenas ou ONGs
Produção comercial	TI	Recorrente	Paras as TIs com povos de contato consolidado e com até 300 hectares por indígena adulto de densidade o gasto anual será de R\$ 1.000,00 por indígena adulto ¹¹ .	Associações indígenas ou ONGs	Associações indígenas ou ONGs
Melhoria das cadeias de produção e valor	Complexo	Recorrente	Custo anual para o desenvolvimento de estudos = R\$ 80.000,00	CR ou ONG	Funai ou ONG

4.2.4. PREVENÇÃO E RECUPERAÇÃO DE DANOS AMBIENTAIS

Este tema é composto por duas ações, que só seriam implementadas em TIs localizadas fora do bioma Amazônia, onde as TIs são menores e pode haver escassez de terras produtivas, e onde as terras muitas vezes já sofreram grande degradação com a ocupação humana:

¹¹ Esta premissa teve a finalidade de gerar uma ordem de grandeza para implementação da PNGATI, sendo necessário definir a metodologia para a distribuição do recurso.

- Recuperação produtiva: Apoio financeiro anual, dimensionado para a recuperação produtiva de 0,30 hectares por indígena adulto em TIs, com a finalidade de alcançar o resultado de 2,4 hectares recuperados por família em média no período de 10 anos.
- Recuperação de ecossistemas naturais: Para a recuperação de ecossistemas naturais, estimou-se o esforço de recuperação de 0,25 hectares por ano por cada indígena adulto, até o limite de 100 hectares por ano. Acima do limite de 100 hectares por ano será acrescido o custo de combate a incêndios e manutenção de aceiros. As ações de recuperação seriam realizadas por associações indígenas com suporte da Embrapa, Emater ou outros órgãos estaduais e municipais de assistência técnica.

A Tabela 5 apresenta essas ações, as esferas em que seriam realizadas, os tipos de custos, as premissas de custos, e os prováveis gestores de processos e de aquisições de cada uma.

TABELA 5: PREMISSAS DE CUSTOS DO TEMA PREVENÇÃO E RECUPERAÇÃO DE DANOS AMBIENTAIS.

Ação	Esfera	Tipo de Custo	Premissa dos Custos	Provável gestor de processos	Provável gestor de aquisições
Recuperação Produtiva	TI	Investimento	Custo médio de R\$ 3.000,00/hectare	Associações indígenas ou ONGs	Associações indígenas ou ONGs
Recuperação de Ecossistemas Naturais	TI	Recorrente	Custo médio de R\$ 4.500,00/hectare. Manutenção de aceiros e combate a incêndios: R\$ 100 por quilômetro de perímetro da TI. Este produto não estimou os custos da assistência técnica que será realizada, possivelmente, pela Embrapa ou Emater.	Associações indígenas ou ONGs	Associações indígenas ou ONGs

4.2.5. PARTICIPAÇÃO, GOVERNANÇA E ARTICULAÇÃO NO TERRITÓRIO

Esse tema é caracterizado pela participação de indígenas nos processos territoriais de gestão, como planos de desenvolvimento territorial, comitês de bacia hidrográfica, conselhos consultivos de UCs, entre outros.

A Tabela 6 apresenta essas ações, as esferas em que são realizadas, os tipos de custos, as premissas de custos, os gestores de processos e de aquisições, e o custo total de investimento ou custo recorrente anual de cada uma.

TABELA 6: PREMISSAS DE CUSTOS DO TEMA PARTICIPAÇÃO, GOVERNANÇA E ARTICULAÇÃO DO TERRITÓRIO

Ação	Abrangência	Tipo de Custo	Premissa dos Custos	Provável gestor de processos	Provável gestor de aquisições
Participação e Articulação no Território	TI	Recorrente	Quatro participações pelo período de até três dias cada. Os custos variam conforme o bioma (dentro e fora da Amazônia), que é um substituto para as dificuldades logísticas	Associações indígenas ou ONGs	Associações indígenas ou ONGs

4.2.6. EDUCAÇÃO AMBIENTAL E INDIGENISTA

A ação básica pressuposta é a formação de gestores territoriais indígenas e não indígenas, em cursos modulares tendo como público alvo a população do entorno, com um curso por ano por complexo de TIs.

A Tabela 7 apresenta essas ações, as esferas em que são realizadas, os tipos de custos, as premissas de custos, e os prováveis gestores de processos e de aquisições de cada uma.

TABELA 7: PREMISSAS DE CUSTOS DO TEMA EDUCAÇÃO AMBIENTAL E INDIGENISTA

Ação	Esfera	Tipo de Custo	Premissa dos Custos	Provável gestor de processos	Provável gestor de aquisições
Educação ambiental e indigenista	Complexo	Recorrente	Realização de atividades com o custo de cerca de R\$ 80 mil	ONGs	ONGs

4.2.7. DEMARCAÇÃO E CONSOLIDAÇÃO TERRITORIAL

Pressupõe-se que a ação básica do tema demarcação e consolidação territorial seria a reavivamentação de limites, cerca de 20% do perímetro por ano. A Tabela 8 apresenta essas ações, as esferas em que são realizadas, os tipos de custos, as premissas de custos, os gestores de processos e de aquisições, e o custo total de investimento ou custo recorrente anual de cada uma.

TABELA 8: PREMISSAS DE CUSTOS DO TEMA DEMARCAÇÃO E CONSOLIDAÇÃO TERRITORIAL.

Ação	Esfera	Tipo de Custo	Premissa dos Custos	Provável gestor de processos	Provável gestor de aquisições
Demarcação e consolidação territorial	Complexo	Recorrente	Custo recorrente no âmbito do Complexo que reflete o esforço de demarcação de 20% do perímetro interno de cada complexo, neste estudo, o perímetro interno é formado pela soma dos perímetros das Tis que integram cada complexo. Para efeito deste estudo, adotou-se o custo de demarcação adotado pela ferramenta IMGATI (2009), a citar R\$ 500,00 por km, sendo que os complexos localizados no Bioma Amazônia tem seus custos duplicados.	Funai	Funai ou ONG

4.2.8. INFRAESTRUTURA DE GESTÃO

Considerou-se que uma possível estrutura de gestão poderia incluir:

- Implementação de Centro de Formação Indigenista e de Divulgação das Terras Indígenas: um por complexo.
- Implementação de Centro Comunitário: um por TI.
- Implementação de estrutura de apoio administrativo da Coordenação Regional (CRs)
- Implementação de estrutura de apoio técnico para CTLs

O detalhamento de cada conjunto de infraestrutura de gestão encontra-se no Anexo 1.

A Tabela 9 apresenta essas ações, as esferas em que são realizadas, os tipos de custos, as premissas de custos, e os prováveis gestores de processos e de aquisições de cada uma.

TABELA 9: PREMISSAS DE CUSTOS DO TEMA INFRAESTRUTURA DE GESTÃO

Abrangência	Ação	Tipo de Custo	Premissa dos Custos¹²	Provável gestor de processos	Provável gestor de aquisições
CR	Centro de Formação Indigenista ¹³ e de Divulgação das Terras Indígenas	Investimento	O custo para edificação e implementação (equipagem), operacionalização e manutenção de 37 Centros	CR ou ONG	Funai ou ONG
CR	CTLs	Investimento	O custo para edificação e implementação (equipagem) das CTLs	CR	Funai ou ONG
CR	CTLs	Recorrente	O custo para operacionalização e manutenção das CTLs	CR	Funai ou ONG
CR	CR	Investimento	O custo para edificação e implementação (equipagem) de 37 CRs	CR	Funai ou ONG
CR	CR	Recorrente	O custo para operacionalização e manutenção de 37 CRs	CR	Funai ou ONG
TI	Centro Comunitário	Investimento	O custo para edificação e implementação (equipagem) de 646 Centros	Associação ou ONG	ONG
TI	Centro Comunitário	Recorrente	O custo para operacionalização e manutenção de 646 Centros	Associação ou ONG	ONG

O modelo também considera os investimentos já realizados pela FUNAI, segundo as premissas abaixo (Tabela 10)

TABELA 10: INVESTIMENTOS JÁ REALIZADOS

ESTRUTURA DE GESTÃO	INVESTIMENTOS JÁ REALIZADOS
CR	O modelo considera que todas as CRs já foram implementadas
CTL	Incorporado no modelo que cerca de 50% das CTLs já estão implementadas
Centro Comunitário	Nenhum investimento realizado foi incorporado ao modelo
Centro de Formação	Nenhum investimento realizado foi incorporado ao modelo
FPES	O modelo considera que todas as FPES já foram implementadas

¹² Memória de cálculo na Planilha (aba Memória de Cálculo)

¹³ A estima de custo não inclui os recursos para a contratação e pagamento de funcionários pelas associações, além de pagar por outros custos de seu funcionamento.

4.2.9. TEMAS DE GESTÃO ESPECÍFICOS

Considerando que a PNGATI tem como uma de suas diretrizes a proteção territorial e ambiental das terras ocupadas por povos indígenas isolados e de recente contato e que em seu capítulo V sinaliza que as ações da PNGATI devem ser aplicadas, naquilo que for compatível, às áreas que tenham sido objeto de interdição expedida pela FUNAI em razão da localização de índios isolados, foram considerados como temas específicos:

- As ações de **prevenção e defesa ambiental** para proteção dos recursos ambientais em áreas em delimitação.
- Ações de **proteção dos Índios Isolados** e a **infraestrutura das Frentes de Proteção Etnoambiental (FPE)**.

A Tabela 11 apresenta essas ações, as esferas em que são realizadas, os tipos de custos, as premissas de custos, e os prováveis gestores de processos e de aquisições de cada uma.

TABELA 11: PREMISSAS DE CUSTOS DO TEMA DE GESTÃO ESPECÍFICOS

Ação	Abrangência	Tipo de Custo	Premissa dos Custos	Provável gestor de processos	Provável gestor de aquisições
Prevenção e Defesa ambiental	Áreas em estudo	Recorrente	Projetos de proteção baseados no custo de R\$ 100,00 por indígena adulto	Associação ou ONG	Associação ou ONG
Proteção de Índios Isolados	FPE	Recorrente	Realização de expedições (um por FPE) no valor de R\$ 60.000,00 cada	Funai	Funai
Infraestrutura - ações de proteção de índios isolados	FPE	Investimento	Infraestrutura de apoio semelhante a infraestrutura disponibilizada para as Coordenações Regionais, considerando a existência de 12 FPEs.	Funai	Funai ou ONG
Infraestrutura - ações de proteção de índios isolados	FPE	Recorrente	Infraestrutura de apoio semelhante a infraestrutura disponibilizada para as Coordenações Regionais, considerando a existência de 12 FPEs.	Funai	Funai ou ONG

O modelo também considerou os investimentos já realizados pela FUNAI na implementação das Frentes de Proteção Etnoambiental (FPE).

4.2.10. CUSTOS GERAIS

Os custos gerais abrangem os custos relacionados a:

- Realização das **Conferências Regionais da PNGATI**: envolve os representantes de lideranças indígenas em número proporcional à população de cada bioma, com periodicidade de quatro em quatro anos.
- **Estrutura física necessária para a vigilância**: este custo não foi caracterizado como custo no âmbito da Coordenação Regional, Complexo ou TI porque sua ocorrência está diretamente relacionada ao atendimento de demandas específicas de tempo e lugar.
- **Operações de Fiscalização** - Operações de fiscalização anuais em nível nacional

As premissas para esses custos gerais são:

- **Conferência Regional da PNGATI:** custo recorrente, com a periodicidade quadrienal, de cerca R\$ 2,5 milhões, estimados com base no custo da última Conferência Indígena (cerca de R\$ 1.500 por participante).
- **Estrutura Física para vigilância:** custo recorrente para implementação temporária de um posto de vigilância, cujo custo de manutenção equivalente ao aluguel de um container, cerca de **R\$ 60mil**. Neste Plano foi considerado o número de 43 frentes de vigilância, tendo como base o número de postos estimados na ferramenta IMGATI.
- **Operações de Fiscalização:** custo recorrente para cinco grandes operações de fiscalização com grupo ampliado de atores/agentes para fiscalização (FUNAI e outros), envolvendo cerca de 10 técnicos por 10 dias.

4.3. AÇÕES INCLUÍDAS A PARTIR DA ANÁLISE DA CORRELAÇÃO ENTRE OS TEMAS DE GESTÃO DA PNGATI E AS METAS DO PPA 2012-2015

De forma complementar, para o período de 2013-2015, foram identificadas as ações do PPA 2012-2015 cujos resultados contribuíam para a implementação dos temas de gestão incorporados nesta estimativa de custos (Tabela 12).

TABELA 12: SINERGIA ENTRE OS TEMAS DE GESTÃO DA PNGATI E METAS PPA 2012-2015

Metas PPA 2012-2015 por Objetivo	Temas PNGATI
Objetivo 0943	
Garantir aos povos indígenas a plena ocupação e gestão de suas terras, a partir da consolidação dos espaços e definição dos limites territoriais, por meio de ações de regularização fundiária, fiscalização e monitoramento das terras indígenas e proteção dos índios isolados, contribuindo para a redução de conflitos e para ampliar a presença do Estado democrático e pluriétnico de direito, especialmente em áreas vulneráveis.	
Estruturação de 5 unidades descentralizadas da Funai, especializadas no serviço de monitoramento territorial e na proteção de índios isolados para atuarem	Infraestrutura de Gestão
Estruturação de 12 frentes de proteção etnoambiental para fiscalizar e monitorar 23 terras indígenas com referências de povos indígenas isolados confirmadas.	Gestão Específica
Estudos e localização de oito novas referências de povos indígenas isolados, com incremento de 30% sobre as 33 referências já confirmadas.	Gestão Específica
Fiscalização e monitoramento efetivo de 210 terras indígenas, com incremento de 30% das terras indígenas fiscalizadas sistematicamente.	Monitoramento ambiental, vigilância, fiscalização e controle
Implementação do Programa de Capacitação em Proteção às Terras indígenas.	Monitoramento ambiental, vigilância, fiscalização e controle
Implementação do Projeto de Monitoramento Espacial das Terras Indígenas.	Monitoramento ambiental, vigilância, fiscalização e controle
Promover o monitoramento permanente nas vinte terras indígenas com maior índice de desmatamento.	Monitoramento ambiental, vigilância, fiscalização e controle
Redução de ilícitos socioambientais nas terras indígenas, por meio de ações articuladas de fiscalização e de etnodesenvolvimento.	Monitoramento ambiental, vigilância, fiscalização e controle
Objetivo 0945	
Implantar e desenvolver política nacional de gestão ambiental e territorial de terras indígenas, por meio	

Metas PPA 2012-2015 por Objetivo	Temas PNGATI
de estratégias integradas e participativas com vistas ao desenvolvimento sustentável e à autonomia dos povos indígenas.	
Coordenar e promover, em articulação com instituições de governo, indígenas e não governamentais, a 1ª Conferência Nacional de Gestão Ambiental e Territorial de Terras Indígenas.	Gestão Geral
Coordenar e promover em articulação com instituições parceiras seis chamadas públicas de projetos com foco na conservação da agrobiodiversidade em terras indígenas	Conservação e uso dos recursos naturais, produção e renda
Coordenar, promover e apoiar a estruturação de oito arranjos produtivos locais, com base em cadeias de valor, visando o estabelecimento de marcas coletivas, certificação de produtos indígenas, acesso aos mercados e geração de renda.	Conservação e uso dos recursos naturais, produção e renda
Estabelecer quatro acordos e planos participativos, visando à transição para atividades produtivas sustentáveis em terras indígenas.	Gestão Geral
Fortalecer a conservação da agrobiodiversidade das terras indígenas, por meio da realização de sete eventos de intercâmbio de insumos e práticas tradicionais da agricultura e alimentação indígenas.	Gestão Geral
Implantar processos e projetos de etnodesenvolvimento em 678 terras indígenas.	Planejamento e Gestão Participativa
Implementar 51 planos de gestão ambiental e territorial de terras indígenas.	Planejamento e Gestão Participativa
Implementar cinco centros de formação indígena.	Infraestrutura de Gestão
Implementar cursos de formação continuada para 300 gestores não indígenas e 300 gestores indígenas para qualificar as ações de gestão ambiental e territorial de terras indígenas.	Gestão Geral
Realizar duas publicações de materiais didáticos sobre licenciamento ambiental e comunidades indígenas e gestão ambiental e territorial de terras indígenas, com vistas à informação qualificada de órgãos públicos, povos indígenas e parceiros.	Gestão Geral
Objetivo 0948	
Promover o acesso amplo e qualificado dos povos indígenas aos direitos sociais e de cidadania por meio de iniciativas integradas e articuladas em prol do desenvolvimento sustentável desses povos, respeitando-se sua identidade social e cultural, seus costumes e tradições e suas instituições.	
Executar 10.000 obras de infraestrutura comunitária ou de habitações em terras indígenas.	
Implementar 13 projetos de substituição de alimentos industrializados da cesta básica distribuída em aldeias com déficit de produção por outros itens produzidos por comunidades indígenas e mais condizentes com o padrão alimentar indígena.	Conservação e uso dos recursos naturais, produção e renda
Objetivo 0949	
Preservar e promover o patrimônio cultural dos povos indígenas por meio de pesquisa, documentação, divulgação e diversas ações de fortalecimento de suas línguas, culturas e acervos, prioritariamente aqueles em situação de vulnerabilidade.	
Realizar 168 projetos de atividades e eventos culturais, em conjunto com as unidades regionais da Funai, visando à produção social e à transmissão de saberes, bem como à comercialização e distribuição de bens materiais.	Participação, governança e articulação do território
Objetivo 0951	
Promover e proteger os direitos dos povos indígenas de recente contato por meio da implementação de iniciativas que considerem sua situação de extrema vulnerabilidade física e cultural.	
Proteção e promoção dos povos de recente contato em onze terras indígenas jurisdicionadas às Frentes de Proteção Etnoambiental da Funai.	Gestão Específica
Monitorar e avaliar ações governamentais e da sociedade civil nas onze terras indígenas com presença de povos indígenas de recente contato jurisdicionadas à Frente de Proteção Etnoambiental da Funai	Gestão Específica
Realizar de estudos e diagnósticos para orientar as ações governamentais e não governamentais junto aos povos indígenas de recente contato	Gestão Específica

Metas PPA 2012-2015 por Objetivo	Temas PNGATI
Objetivo 0953	
Promover a consolidação da reestruturação organizacional da Funai com vistas a seu aperfeiçoamento institucional, por meio da implementação de projetos voltados à estruturação e melhoria dos processo de trabalho, capacitação intensiva de recursos humanos, suporte tecnológico e infraestrutura física.	
Adequar da infraestrutura física e da sede e das coordenações regionais da Funai.	Infraestrutura

Assim, das ações do PPA acima, quatro ações foram incorporadas ao tema de gestão Custos Gerais pois não se enquadram nos temas de gestão propostos neste Plano:

- Acordos de transição das atividades insustentáveis para as sustentáveis
- Eventos de Intercâmbio
- Cursos de Formação para implementação da PNGATI
- Material Didático

4.4. CONSOLIDAÇÃO DOS CUSTOS DA PNGATI

Para consolidação dos custos de implementação das linhas de ação da PNGATI, foram considerados os custos anuais de implementação de 37 Coordenações Regionais, 37 Complexos¹⁴, 514 Terras Indígenas e 132 estudos, 12 Frentes de Proteção Etnoambiental. Os investimentos necessários somam R\$ 569 milhões. Os custos recorrentes anuais chegam a 470 milhões de reais. A Tabela 13 mostra como esses custos incidem nas diversas esferas, revelando que concentram nas TIs.

TABELA 13: CUSTOS RECORRENTES ANUAIS E INVESTIMENTOS NECESSÁRIOS DA PNGATI POR ESFERA.

Esfera	Custos recorrentes anuais (R\$)	Investimento (R\$)
CRS (Coordenações Regionais)	25.145.160	188.326.920
Complexos de TI	100.223.015	153.297.966
Terras Indígenas (TI)	293.259.007	302.632.000
Temas Gerais e Específicos	53.336.677	77.144.040
Totais	471.963.860	721.400.926

Em termos dos temas da PNGATI, observa-se que os itens que mais pesam nos custos recorrentes anuais são a proteção das áreas e as atividades de promoção da conservação e uso sustentável dos recursos naturais, produção e renda (Tabela 14).

¹⁴ Por orientação da TNC, na ausência de uma lista de complexos de TIs, o cálculo foi baseado em um complexo por CR. Na prática, esperam-se mais complexos que CRs.

TABELA 14: CUSTOS ANUAIS RECORRENTES E INVESTIMENTOS NECESSÁRIOS PARA A IMPLEMENTAÇÃO DA PNGATI.

Tema de Gestão	Custos anuais (R\$)	recorrentes	Investimento projetado (R\$)	Investimentos já realizados (R\$)
1. Planejamento e Gestão Territorial e Ambiental Participativa	13.367.069,0		130.565.166,2	
2. Monitoramento ambiental, vigilância, fiscalização e controle	106.638.348,0			
3. Conservação e uso sustentável dos recursos naturais, produção e renda	116.927.450,8			
4. Prevenção e recuperação de danos ambientais	43.179.304,8		60.332.400,0	
5. Participação, governança, e articulação no território	2.488.800,0			
6. Educação ambiental e indigenista	2.960.000,0			
7. Demarcação e consolidação territorial	89.191.630,0		278.113.650,6	278.113.650,6
8. Infraestrutura de gestão	43.874.580,0		453.359.320,0	116.863.620,0
9. Temas Específicos	4.843.640,0		11.542.800,0	12.119.940,0
10. Temas Gerais - Conferência e Fiscalização	6.076.500,0			
10. Temas Gerais - custos só PPA 2012-2015	921.145,8			
10. Temas Gerais - Futuras TIs (após 2015)	41.495.391,6		65.601.240,0	
	471.963.860		721.400.926,2	407.097.210,6

Também pesam no orçamento anual a manutenção da infraestrutura e da demarcação das TIs. Em termos de investimentos, como seria de se esperar, a instalação de infraestrutura e equipamentos é o item mais pesado (quase 60% do valor), seguido de planejamento e gestão participativa.

Os investimentos, se não fossem considerados os investimentos já realizados, chegariam a R\$ 721 milhões. Entretanto, como já foram realizados R\$ 407 milhões de investimento, são necessários somente mais R\$ 314 milhões. Os valores de investimento estão dentro do esperado para a implementação da PNGATI, entretanto, os valores de custos recorrentes anuais, uma vez concluídos os investimentos, são bastante altos.

Entretanto, os custos aumentarão na medida em que o ritmo de implementação acelera. Aumentar investimentos originam a possibilidade da realização de ações que terão custos recorrentes. Além disso, instalações e equipamentos terão custos de manutenção. Dessa forma, deve-se sincronizar o ritmo dos investimentos com a disponibilidade de recursos para pagar pelos custos recorrentes, ao mesmo tempo, acelerando-os para atender às demandas urgentes de gestão territorial e ambiental.

5. COMO FINANCIAR A IMPLEMENTAÇÃO DA PNGATI

5.1. HÁ RECURSOS SUFICIENTES?

Os recursos atualmente destinados pelo orçamento da União são um ponto de partida para o financiamento da PNGATI, e constituem a *linha de base*. A União apresenta seu orçamento claramente identificado em temas, sendo possível uma correlação com cada tema da PNGATI discutido acima. Além disso, apresenta uma série histórica sistematizada, e um planejamento plurianual publicado, o que permite projeções. Outras fontes são importantes, mas não apresentam o mesmo grau de transparência ou sistematização:

- **Fontes de recursos públicos internacionais provenientes da cooperação bilateral e multilateral:** doações e empréstimos provenientes de países (por meio de suas embaixadas, bancos, e agências de cooperação) e organismos multilaterais aos governos e organizações não-governamentais atuando junto às terras indígenas.
- **Fontes de recursos da cooperação internacional não governamental:** doações de organizações privadas estrangeiras (fundações e organizações não governamentais) aos governos e organizações não-governamentais atuando junto às terras indígenas.
- **Fontes de recursos públicos estaduais e municipais:** recursos do orçamento público destinados aos órgãos e entidades públicas ou privadas que atuam junto às terras indígenas.
- **Fontes de recursos oriundos de royalties:** recursos gerados na forma de royalties pela exploração de recursos naturais das terras indígenas (hídricos, minerais, ou outros).
- **Fontes de recursos de projetos de mitigação e compensações por impactos de empreendimentos sobre as terras indígenas:** recursos destinados por empreendimentos públicos e privados que causam impacto em algumas TIs.
- **Fontes de recursos dos “serviços ambientais”:** Recursos oriundos de doações, contribuições e pagamentos pelos serviços de conservação da natureza desempenhados pelos povos indígenas e pelas funções ecossistêmicas desempenhadas pelas TIs.

Por serem mais flexíveis, essas fontes serão exploradas em termos do seu potencial de contribuição às fontes federais. Esses tipos de fontes são tratados em seções individuais dentro deste capítulo, onde os métodos e estratégias de levantamento da informação são descritos.

Para cada tipo de fonte, procurou-se identificar:

- Os **recursos já destinados** às ações da PNGATI e sua eficiência de execução.
- As **perspectivas futuras** de recursos nas linhas já contempladas relacionadas com as ações da PNGATI.
- **Novos recursos potenciais** para as ações da PNGATI.

5.2. A LINHA DE BASE: FONTES DE RECURSOS PÚBLICOS FEDERAIS

Os recursos públicos federais, para serem disponibilizados para qualquer fim, precisam de previsão legal. São três as leis orçamentárias previstas na Constituição federal:

- **Lei do Plano Plurianual (PPA):** define, “de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada” (CF, art. 165, § 1º) e, assim, as prioridades de um governo por um período de quatro anos.
- **Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO):** define as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orienta a elaboração da lei orçamentária anual, dispõe sobre as alterações na legislação tributária e estabelece a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento (CF, art. 165, § 2º).
- **Lei Orçamentária Anual (LOA):** define as prioridades contidas no PPA para o ano e as metas que deverão ser atingidas. O projeto de lei do orçamento anual é encaminhado até o dia 31 de agosto de cada ano, acompanhado de uma mensagem com o diagnóstico sobre a situação econômica do país ou local e suas perspectivas. São vedados o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual e a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais (CF, art. 67, I e II). A lei orçamentária anual compreende, dentre outros, o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público (CF, art. 165).

Naturalmente, no caso da União, muitas ações que complementam os programas do governo federal são executadas pelos governos estaduais e municipais, mas, da mesma forma, devem estar previstas nas respectivas leis orçamentárias. Os valores previstos em cada Lei Orçamentária Anual, no caso da União, são disponibilizados no Portal de Transparência do Orçamento do Senado Federal (Siga Brasil), e podem ser consultados de acordo com seu ano.

O levantamento das fontes federais foi baseado na análise dos valores do Orçamento Indigenista da União disponibilizado no portal Siga Brasil dentro da Lei Orçamentária Anual (LOA) e no Plano Plurianual (PPA) de 2012 a 2015. O Siga Brasil é “um sistema de informações sobre orçamento público, que permite acesso amplo e facilitado ao SIAFI e a outras bases de dados sobre planos e orçamentos públicos, por meio de uma única ferramenta de consulta” (“SigaBrasil” 2012). Assim, o portal disponibiliza dados que integram alguns orçamentos temáticos, dentre eles o orçamento destinado à questão Indígena.

Segundo informações do Siga Brasil,

O orçamento indigenista é um extrato do orçamento da União contendo as ações que, segundo a metodologia adotada, afetam diretamente as comunidades indígenas brasileiras. Foi elaborado em parceria com o Instituto de Estudos Socioeconômicos – INESC, para facilitar o acompanhamento do

processo orçamentário pelas entidades e organizações da sociedade civil interessadas no tema (“SigaBrasil” 2012).

No Siga Brasil, os dados do Orçamento Indigenista da União estão disponíveis desde 2002, data a partir da qual é possível analisar a elaboração e execução dos recursos destinados pelo Governo Federal à temática Indígena, os respectivos programas e órgãos executores. No ano de 2011, a execução do recurso foi realizada por meio de 31 ações, sendo 27 pertencentes ao Programa Proteção e Promoção aos Povos Indígenas, três ao Programa Saneamento Rural, e uma ao Programa Identidade e Diversidade Cultural - Brasil Plural. As ações governamentais, assim como os valores destinados a elas, variam nos diferentes exercícios, o que será apresentado com maior detalhe adiante.

Os seguintes programas são compilados pelo Siga Brasil como parte do orçamento indigenista:

- 0150 – Etnodesenvolvimento das sociedades indígenas
- 0150 - Identidade Étnica e Patrimônio Cultural dos Povos Indígenas
- 0150 – Proteção e Promoção dos Povos Indígenas
- 0101 – Proteção de Terras Indígenas, Gestão Territorial e Etnodesenvolvimento
- 1287 – Saneamento Rural
- 1355 – Identidade e Diversidade Cultural – Brasil Rural
- 1355 - Identidade e Diversidade Cultural – Brasil Rural

A análise do Plano Plurianual (PPA) auxiliará na avaliação das perspectivas futuras de recursos do Orçamento da União para a PNGATI. O Projeto de Lei do Plano Plurianual (PPA) define as prioridades do governo por um período de quatro anos e deve ser enviado pelo Presidente da República ao Congresso Nacional até o dia 31 de agosto do primeiro ano de seu mandato. De acordo com a Constituição Federal, o Projeto de Lei do PPA deve conter “as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada”.

O PPA estabelece a ligação entre as prioridades de longo prazo e a Lei Orçamentária Anual, e é responsável por estabelecer os projetos e os programas de longa duração do governo, definindo objetivos e metas da ação pública para um período de quatro anos. Dentro do PPA a linha que a partir de 2012 agrega os recursos destinados aos povos indígenas antes distribuídos em diferentes programas é o Programa “Proteção e Promoção dos Povos Indígenas”, com o número 2065. Porém, os valores para os anos de 2013, 2014 e 2015 ainda não foram alocados nas ações governamentais, pois a LDO e a LOA são feitos anualmente para o período de 2013 a 2015, só é possível identificar e analisar com base nos objetivos, metas e iniciativas estabelecidos e apresentados no PPA.

Sendo assim, como não se pode fazer uma previsão exata dos recursos, o melhor que se pode fazer para tentar identificar a disponibilidade de recursos para um determinado tema de gestão é verificar

se um determinado tema pode ser identificado com os objetivos, metas e iniciativas apresentadas no PPA. Essa previsão permitirá aos gestores públicas alocar recursos para esses temas nas próximas LOAs.

Os macro-objetivos do PPA 2012-2015 são:

- **OBJETIVO:** 0943 - *Garantir aos povos indígenas a plena ocupação e gestão de suas terras, a partir da consolidação dos espaços e definição dos limites territoriais, por meio de ações de regularização fundiária, fiscalização e monitoramento das terras indígenas e proteção dos índios isolados, contribuindo para a redução de conflitos e para ampliar a presença do Estado democrático e pluriétnico de direito, especialmente em áreas vulneráveis.*
- **OBJETIVO:** 0945 - *Implantar e desenvolver política nacional de gestão ambiental e territorial de terras indígenas, por meio de estratégias integradas e participativas com vistas ao desenvolvimento sustentável e à autonomia dos povos indígenas.*
- **OBJETIVO:** 0948 - *Promover o acesso amplo e qualificado dos povos indígenas aos direitos sociais e de cidadania por meio de iniciativas integradas e articuladas em prol do desenvolvimento sustentável desses povos, respeitando sua identidade social e cultural, seus costumes e tradições e suas instituições.*
- **OBJETIVO:** 0949 - *Preservar e promover o patrimônio cultural dos povos indígenas por meio de pesquisa, documentação, divulgação e diversas ações de fortalecimento de suas línguas, culturas e acervos, prioritariamente aqueles em situação de vulnerabilidade.*
- **OBJETIVO:** 0950 - *Articular as políticas públicas implementadas pelos órgãos do governo federal junto aos povos indígenas, compatibilizando suas estratégias de regionalização e sistemas de informação de modo a otimizar seus resultados, com desdobramentos territoriais.*
- **OBJETIVO:** 0951 - *Promover e proteger os direitos dos povos indígenas de recente contato por meio da implementação de iniciativas que considerem sua situação de extrema vulnerabilidade física e cultural*
- **OBJETIVO:** 0952 - *Promover o direito dos povos indígenas a uma educação diferenciada em todos os níveis e a articulação e o acompanhamento das políticas públicas de educação, com vistas à autonomia e à sustentabilidade desses povos, por meio da valorização da cultura e das suas formas de organização social.*
- **OBJETIVO:** 0953 - *Promover a consolidação da reestruturação organizacional da FUNAI com vistas ao seu aperfeiçoamento institucional, por meio da implementação de projetos voltados à estruturação e melhoria dos processos de trabalho, capacitação intensiva de recursos humanos, suporte tecnológico e infraestrutura física.*
- **OBJETIVO:** 0962 - *Implementar o Subsistema de Atenção à Saúde Indígena, articulado com o SUS, baseado no cuidado integral, observando as práticas de saúde e as medicinas tradicionais, com controle social, garantindo o respeito às especificidades culturais.*

Estes Objetivos são subdivididos em iniciativas que identificam as linhas de ação que serão contempladas nos próximos anos de alocação de recursos.

Para a análise dos recursos relatados pelo Siga Brasil ou previstos pelo PPA, tomou-se a classificação de temas de gestão proposta neste Plano. A identificação dos recursos já destinados aos objetivos da PNGATI foi construída com base na compilação dos dados do Siga Brasil sobre o orçamento indigenista a partir de 2002 (o primeiro ano em que os dados estão disponíveis) até o ano de 2011. Com base nestas informações levantadas e compiladas, as ações do governo foram relacionadas com as linhas de apoio da PNGATI, adicionando linhas relacionadas à Saúde e Gestão Governamental diante de sua relevância dentro dos recursos do orçamento, identificando o valor autorizado e liquidado e comportamento passado do investimento do governo em cada linha de apoio. Quando os investimentos variaram em torno de uma média, oscilando para cima e para baixo, a linha de base foi construída com base na média do período. Quando os recursos estão em ascensão constante, a linha de base foi o valor do último ano disponível no momento desta análise na elaboração deste plano (2011). Quando os recursos tiveram uma ascensão no passado, passando a um patamar mais constante nos últimos anos, a linha de base foi calculada a partir da média dos recursos durante o período de estabilização (o período variou de acordo com o tema).

As **perspectivas futuras de recursos** foram construídas com base nas tendências dos últimos anos e no PPA identificando-se os valores estimados para o período de 2012 a 2015 e os objetivos previstos para os investimentos nos próximos anos.

5.2.1. VISÃO GERAL DO ORÇAMENTO INDÍGENA

Com base na análise realizada, identifica-se uma tendência contínua de aumento nos recursos destinados aos povos indígenas no período de 2002 a 2011. Em 2002, o recurso total autorizado à temática indígena foi de R\$ 204.896.884, e em 2011, ele chegou a R\$ 872.645.574. Estes recursos estão distribuídos no Programa de Proteção e Promoção aos Povos Indígenas, Programa de Saneamento Rural e Programa de Identidade e Diversidade Cultural do Brasil Plural até o ano de 2011 e 2012 compilados no Programa de Proteção e Promoção dos Direitos dos Povos Indígenas, sendo os executores a FUNAI, MMA, Fundo Nacional da Saúde, MinC, Fundo Nacional de Cultura, MDA e Ministério do Esporte.

Quando analisamos a tendência dos recursos observamos uma tendência de aumento maior até o ano de 2008, sendo que após 2008 observa-se uma tendência a estabilizar os recursos autorizados (Figura 1). Para o ano de 2012 observa-se uma redução nos recursos autorizados totais mudando a tendência de estabilização do investimento do governo federal à temática indígena reduzindo para R\$ 793.107.254, ou seja, uma redução de R\$ 79.538.320 (10%) nos recursos destinados à temática indígena. O montante já disponibilizado, neste caso, pode ser calculado de forma geral a partir da média dos valores disponibilizados entre 2009 e 2012, ou seja **os recursos gerais do Orçamento da União destinados para o tema indígena são de R\$ 862 milhões anuais.**

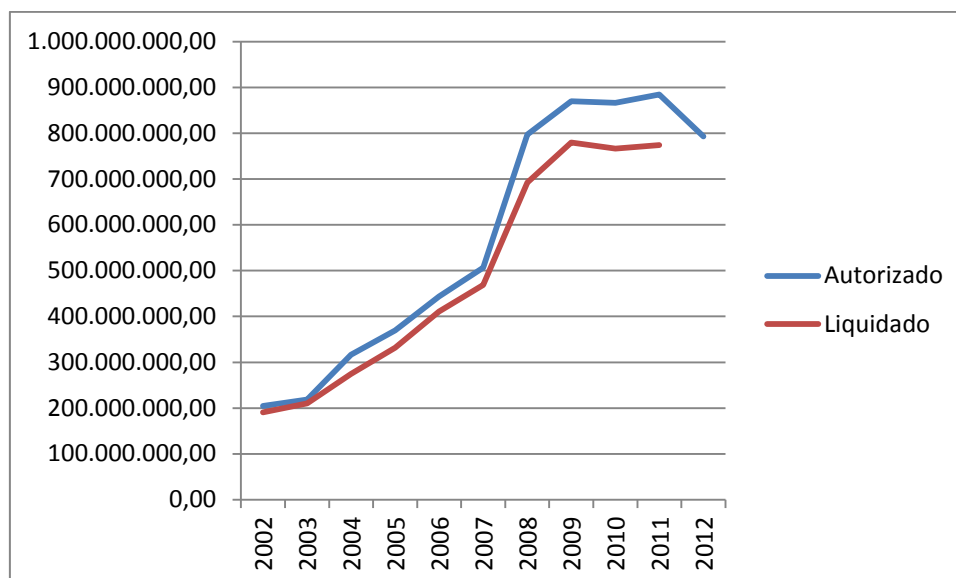


FIGURA 1: RECURSOS TOTAIS AUTORIZADOS E LIQUIDADOS NO ORÇAMENTO INDIGENISTA DA UNIÃO DE 2002 A 2011

A análise das ações, apresentada a seguir, observou que este comportamento dos investimentos é influenciado por linhas de maior orçamento dentro do montante total, como saúde e gestão e custeio governamental, como apresentado posteriormente. Para entendermos as perspectivas futuras dos recursos gerais do Orçamento da União destinados para o tema indígena, tomamos o Programa 2065 (Proteção e Promoção dos Povos Indígenas) do PPA, que apresenta os seguintes valores para o ano de 2012 e para os próximos anos até 2015 (Tabela 15).

TABELA 15: VALORES PREVISTOS NO PPA 2012-2015 PARA O PROGRAMA DE PROTEÇÃO E PROMOÇÃO DOS DIREITOS DOS POVOS INDÍGENAS

Esfera	Valor 2012 (R\$ mil)	Valor 2013 - 2015 (R\$ mil)
Orçamento Fiscal e da Seguridade Social	793.107	2.883.453
Despesas Correntes	677.794	2.454.572
Despesas de Capital	115.313	428.882
Valores Globais	793.107	2.883.453
	3.676.561	

Em 2012 ocorreu uma redução do orçamento destinado à temática indígena. Verdum (2012) aponta que

Agora, se somarmos o que está previsto ser gasto em 2011 no programa de Proteção e Promoção dos Povos Indígenas, mais o orçado na ação de Saneamento Básico em Aldeias Indígenas, veremos que o orçamento proposto pelo Poder Executivo para 2012 é cerca de R\$ 27,4 milhões menor que o de 2011 (Verdum 2012).

Entretanto, o valor total planejado para 2013-2015 indica que o valor médio anual alocado à temática indígena será em torno de R\$ 961 milhões anuais, representando um aumento em relação à 2010 e 2011.

A variação apontada por Verdum é, na verdade, de apenas 3% em relação ao montante de 2012, que realmente é menor que o orçamento anterior, e a diferença poderia ser, a princípio, utilizada nos anos seguintes. Assim, a **perspectiva de financiamento do tema indígena pelo Orçamento de União é, na média, de um leve aumento em relação aos recursos atualmente investidos**. Mas estes são os valores para a temática indígena como um todo, onde as áreas de saúde, educação e administração da Funai têm maior peso, e não são necessariamente relacionadas com a PNGATI, o que será analisado nas próximas seções.

5.2.2. GESTÃO E CUSTEIO GOVERNAMENTAL

Gestão e Custeio governamental é a segunda linha que mais tem recursos, estando atrás somente dos recursos destinados à Saúde. Nesta linha consideraram-se ações do governo de gestão, administração e coordenação dos programas e gastos com servidores públicos que contemplaram 10 ações previstas no orçamento. Na análise histórica, observam-se um período praticamente estável de 2002 a 2007 e um grande aumento correspondente ao período de 2007 a 2011, saindo de R\$ 31.957.556 para R\$ 254.471.015 em 2008 e chegando a R\$ 373.494.152 em 2011 (Figura 2). A média de contribuição desta linha para o orçamento indigenista varia bastante. Nos primeiros anos, correspondem a menos de 10% do orçamento, sendo que em 2008 chega a 32% e atinge um pico de 42% no ano de 2011.

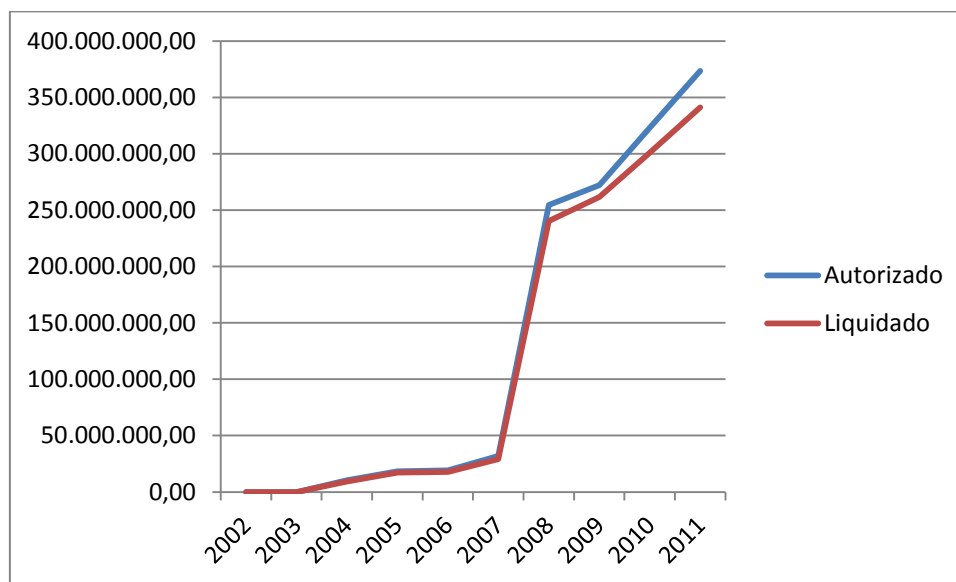


FIGURA 2: RECURSOS AUTORIZADOS E LIQUIDADOS PARA GESTÃO E CUSTEIO GOVERNAMENTAL

5.2.3. SAÚDE

Como comentado anteriormente, a saúde é a linha do orçamento de maior representatividade. As 19 ações do governo nesta linha apresentam uma grande diversidade desde saneamento, estruturação, implantação e modernização de unidades de saúde para atendimento à população indígena, promoção de segurança alimentar, implantação, atendimento à saúde em distritos sanitários

especiais, entre outras atividades. Desde o ano de 2002, há uma tendência de aumento nos recursos destinados à saúde indígena. Em 2002, foram destinados R\$ 125.966.000 à saúde indígena e esse montante aumentou até chegar a R\$ 395.776.022 em 2011, sendo que até 2007 era responsável por mais de 60% do orçamento indigenista da União e após 2008 ficou em torno de 45% provavelmente diante do aumento nos recursos destinados a Gestão e Custeio governamental (Figura 3). Em 2012, a LOA autorizou um aumento para R\$ 700 milhões.

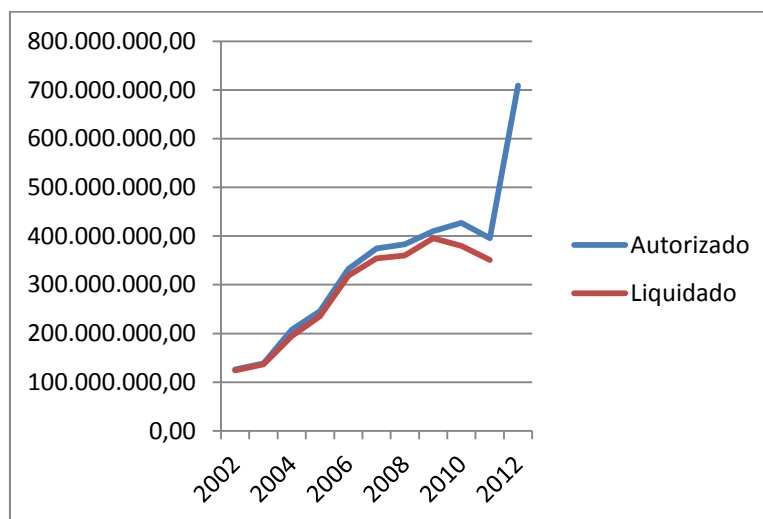


FIGURA 3: RECURSOS AUTORIZADOS E LIQUIDADOS PARA SAÚDE

5.2.4. PLANEJAMENTO E GESTÃO PARTICIPATIVA DA TI

Para o tema *Planejamento e gestão participativa da TI* (Figura 4) consideraram-se as ações identificadas no Orçamento da União relacionadas a atividades de fomento a projetos e ações de gestão ambiental em territórios indígenas.

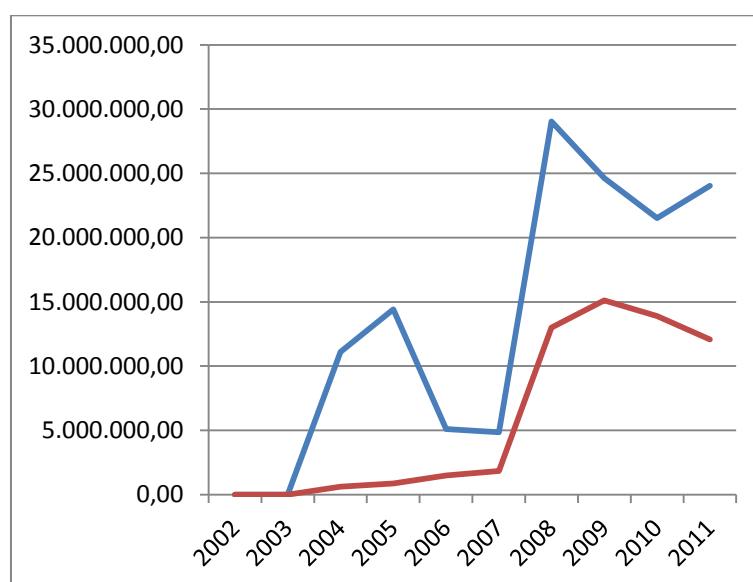


FIGURA 4: RECURSOS AUTORIZADOS E LIQUIDADOS PARA PLANEJAMENTO E GESTÃO PARTICIPATIVA DA TI

Nos anos de 2002 e 2003 não foram identificados valores autorizados e liquidados nestas linhas, os quais foram identificados a partir do ano de 2004, no valor de R\$ 11.105.330. Após uma pequena ascensão em 2005, os recursos apresentaram uma queda em 2006 e 2007, mas tiveram um pico em 2008, de R\$ 29.046.949, e a partir de 2009 apresentaram uma tendência de estabilização com pequena variação até 2011.

Assim, a linha de base que pode ser considerada seria uma média do período de 2009 a 2011, ou seja, **considera-se que são disponibilizados cerca de R\$ 23 milhões por ano**. Como em outros temas, a diferença entre o valor liquidado e o autorizado foi grande. Em 2008, apenas 44% do montante autorizado foi liquidado, apresentando um comportamento semelhante nos anos de 2009 a 2011.

A perspectiva de recursos para este tema nos próximos anos poderia ser considerada positiva, uma vez que o tema está incluído no PPA, no Objetivo 0945, na seguinte ação:

0413 - Promover a gestão ambiental participativa das terras indígenas, por meio de planos, projetos e estruturação da capacidade de gestão etnoambientais, bem como atuar como interveniente nos processos de licenciamento ambiental de empreendimentos que possuam significativo potencial de impacto sobre as terras e povos indígenas.

Entretanto, a execução tem sido baixa e, na prática, menos de R\$ 15 milhões têm sido utilizados por ano. A perspectiva é de diminuição dos recursos, a não ser que a execução aumente. A demanda anual de custos recorrentes em relação a este tema, uma vez implementado em todas as TIs, será de cerca de R\$ 13 milhões. A demanda de investimentos é de cerca de R\$ 130 milhões. Considerando a disponibilidade atual de recursos do orçamento, seria possível concluir a implementação deste tema (ter planos de gestão territorial e ambiental para todos os complexos de TIs) em cerca de 10 anos, o que seria bastante razoável. Conforme visto acima, os problemas podem ser mais operacionais que de financiamento, e a principal estratégia de captação deve ser o aumento da efetividade da execução dos recursos.

5.2.5. MONITORAMENTO AMBIENTAL, VIGILÂNCIA, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE

O tema *Monitoramento ambiental, vigilância, fiscalização e controle*, apresentou uma tendência de redução dos recursos desde 2003 (Figura 5), que contava com R\$ 17.280.957, e chegou a zero em 2009. Observa-se que o montante liquidado acompanhou de forma próxima o autorizado, mostrando eficiência de uso dos recursos. Os valores de 12 milhões, neste período, foram identificados por meio de entrevistas com o quadro funcional da FUNAI.

A análise das ações previstas no Orçamento Indigenista da União indica que no PPA de 2008-2011 o orçamento destinado a atividades de monitoramento e fiscalização para territórios indígenas foi contemplado dentro da ação de Gestão Territorial, considerando uma reestruturação interna da FUNAI. Em 2012, no novo PPA os recursos de monitoramento e fiscalização voltaram a estar em uma linha exclusiva facilitando o seu monitoramento.

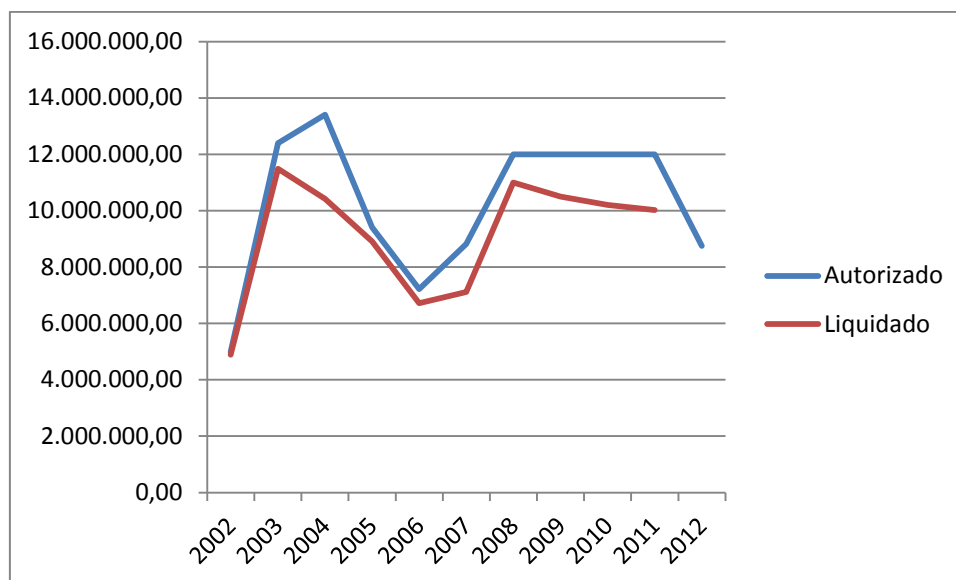


FIGURA 5: RECURSOS AUTORIZADOS E LIQUIDADOS PARA MONITORAMENTO AMBIENTAL, VIGILÂNCIA, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE

Apesar da queda do montante autorizado em 2012, **a perspectiva de recursos para este tema nos próximos anos pode ser considerada estável**, uma vez que o tema está incluído no PPA, no Objetivo 0943, na seguinte ação:

0406 - Fiscalizar as terras indígenas por meio de diagnósticos e ações articuladas de extrusão, vigilância, combate e prevenção de ilícitos e monitoramento territorial, espacial e ambiental.

Entretanto, o montante provido pelo orçamento é de apenas 10% do valor demandado pela PNGATI (R\$ 107 milhões), o que cobre apenas as projeções feitas para as despesas que seriam realizadas nas esferas de CRs e complexos, de ações realizadas majoritariamente pelo governo. Cerca de R\$ 102 milhões serão demandados para apoiar a vigilância realizada pelos povos indígenas, sendo que os recursos do governo, embora exista regulamentação para serem aplicados no pagamento de indígenas, não têm a natureza jurídica mais adequada para esse pagamento. Assim, a demanda de captação complementar para proteção e vigilância a partir da linha de base é de R\$ 100 milhões, de preferência de fontes que permitem a sua aplicação nas organizações indígenas e no pagamento da vigilância feita pelas comunidades.

5.2.6. CONSERVAÇÃO E USO SUSTENTÁVEL DOS RECURSOS NATURAIS, PRODUÇÃO E RENDA (FOMENTO E CAPACITAÇÃO)

O tema *Conservação e Uso Sustentável dos Recursos Naturais, Produção e Renda* contemplou uma gama maior de ações do governo: fomento a atividades produtivas, assistência técnica e extensão rural, promoção do etnodesenvolvimento, vigilância e segurança alimentar e nutricional, e capacitações para estas atividades.

O montante total destinado ao tema aumentou desde 2002 (Figura 6), R\$ 9.545.672, até 2008 em que chegou ao seu pico, R\$ 27.888.111. Após 2008, o valor foi reduzindo, até chegar a R\$ 18.965.022 em 2011, valor similar ao de 2007. Neste caso, **considera-se o último valor, em torno de R\$ 19**

milhões anuais. Observa-se que o valor executado acompanha o valor autorizado, com uma lacuna significativa, que foi bastante reduzida em 2010.

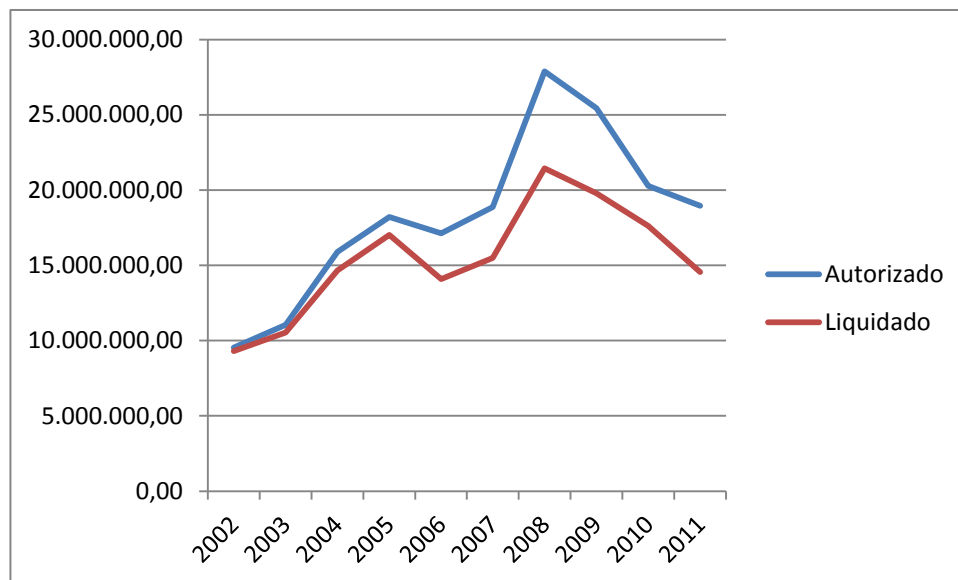


FIGURA 6: RECURSOS AUTORIZADOS PARA CONSERVAÇÃO E USO SUSTENTÁVEL DOS RECURSOS NATURAIS, PRODUÇÃO E RENDA.

A perspectiva de recursos para este tema nos próximos anos pode ser considerada negativa, uma vez que os recursos vêm de uma tendência consistente de queda. Embora haja uma lacuna de execução entre o que tem sido autorizado e o que tem sido executado, essa ausência de execução não parece ser a causadora da redução nem a justifica. Isso poderia ser revertido, uma vez que o tema está incluído no PPA, no Objetivo 0943, nas seguintes ações:

040X - Articular parceria para apoio e fomento a projetos produtivos voltados para o autoconsumo e a inclusão produtiva com vistas a garantir a segurança alimentar e nutricional dos povos indígenas

0403 - Articular a garantia da participação indígena nos processos de discussão e regulamentação da Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação Florestal (REDD+) e outros mecanismos relacionados a mudanças climáticas e pagamento por serviços ambientais.

O tema também está incluído no Objetivo 0945, nas seguintes ações:

0415 - Promover o etnodesenvolvimento, por meio da coordenação, apoio e fomento a processos e projetos, com ênfase na gestão e uso sustentável dos recursos naturais das terras indígenas, geração de renda e garantia da segurança alimentar e nutricional dos povos indígenas

040S - Articulação e promoção da economia criativa de povos e comunidades indígenas, por meio da identificação de arranjos produtivos locais, do estímulo à formação de competências criativas, à produção, difusão, distribuição, consumo e fruição de produtos e de sua inserção nos mercados nacional e internacional, de modo promover a diversidade cultural, a geração de renda e a inclusão social dos povos indígenas, respeitadas suas especificidades e autonomia

040R - Apoiar o desenvolvimento sustentável dos povos indígenas visando à manutenção e à disponibilidade dos recursos naturais em seus territórios, necessários a sua reprodução cultural e segurança alimentar e nutricional, bem como incentivar o fortalecimento das organizações comunitárias indígenas, qualificando e ampliando o acesso às políticas públicas e a participação nos espaços de gestão pública

040T - Articular a qualificação dos serviços de assistência técnica e extensão rural em áreas indígenas para a gestão de seus territórios e estruturação dos processos de produção e acesso a mercados diferenciados

040U - Articular a qualificação e adequação da Declaração de Aptidão ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), a ampliação de entidade emissoras e capacitação das comunidades, para garantir o acesso dos povos indígenas às políticas de desenvolvimento rural sustentável

O tema também está incluído no Objetivo 0948, na seguinte ação:

0422 - Articular a adequação do conjunto de políticas públicas e programas de desenvolvimento social e segurança alimentar e nutricional para povos indígenas, considerando as especificidades étnico-culturais e territoriais e as perspectivas de gênero e geracional destes povos

Os recursos disponibilizados pelo orçamento, de cerca de R\$ 19 milhões, estão muito abaixo da demanda da PNGATI, que é de R\$ 117 milhões, para serem executados nas TIs, em ações de apoio a atividades produtivas, manejo sustentável dos recursos naturais e serviços ambientais. Assim, neste tema, a demanda de captação anual é de cerca de R\$ 98 milhões.

5.2.7. PREVENÇÃO E RECUPERAÇÃO DE DANOS AMBIENTAIS

Para o tema *Prevenção e Recuperação de Danos Ambientais*, foram identificadas sete ações do orçamento relacionados a saneamento básico, conservação e recuperação da biodiversidade e recuperação ambiental. Os recursos alocados para estas ações apresentaram uma tendência crescente de recursos alocados de 2002 a 2008 (Figura 7), quando o montante total autorizado chegou a R\$ 61.597.989. Desde 2008, há uma tendência de redução, e em 2011 o valor autorizado chegou a **R\$ 40.250.000, o que vamos considerar como o montante médio anual.**



FIGURA 7: RECURSOS AUTORIZADOS E LIQUIDADOS PARA PREVENÇÃO E RECUPERAÇÃO DE DANOS AMBIENTAIS

A perspectiva de recursos para este tema nos próximos anos pode ser considerada negativa, uma vez que vêm em uma tendência consistente de queda. Não identificamos ações no PPA relacionadas com este tema, o que confirma a tendência.

Os recursos destinados atualmente (R\$ 40 milhões) estão perto da demanda recorrente estimada de R\$ 43 milhões. Faltariam recursos para investimento (cerca de R\$ 60 milhões). Entretanto, se uma parcela (25%) dos R\$ 40 milhões fosse destinada aos investimentos, em seis anos estes poderiam ser realizados. Assim, considera-se que há recursos no orçamento para este tema, apesar de que seu enquadramento no PPA precisa ser revisto.

5.2.8. PARTICIPAÇÃO, GOVERNANÇA, E ARTICULAÇÃO NO TERRITÓRIO

Não foram identificadas ações no Siga Brasil relacionadas com o tema de gestão Participação, Governança e Articulação no Território. O tema, porém, está incluído no PPA, no Objetivo 0949, com a seguinte ação:

042A - Apoiar projetos e eventos que contribuam para a valorização cultural dos povos indígenas

O objetivo 0945 também contempla o tema:

0411 - Participação em fóruns e conselhos de políticas públicas para a implementação da Política Nacional de Gestão Ambiental nas Terras Indígenas e inserção do desenvolvimento sustentável, com ênfase no etnodesenvolvimento, nas políticas públicas voltadas aos povos indígenas

Da mesma forma, o objetivo 0948 inclui este tema:

0425 - Definir estratégias articuladas entre Estado, sociedade civil e organizações indígenas no desenvolvimento de ações e programas de infraestrutura voltados para os povos indígenas que promovam a sua autonomia, o usufruto exclusivo e a proteção de seus territórios

0424 - Atuar em cooperação entre os países que fazem fronteira com o Brasil, com o intuito de regulamentar e promover políticas de proteção dos direitos sociais dos povos indígenas

O tema está ainda no Objetivo 0950, com a seguinte ação:

042D - Integrar o planejamento e a execução das ações indigenistas do Estado Brasileiro por meio da implementação de Planos Regionais Indigenistas

Também está no objetivo 0952...

042G - Promover ações institucionais e a participação dos povos indígenas na elaboração, implementação e acompanhamento das políticas públicas de educação em todos os níveis, com vistas à valorização de suas culturas, línguas, conhecimento tradicionais e à promoção da autonomia e da sustentabilidade dos povos indígenas

E no objetivo 0953

042J - Formação e capacitação de indígenas para atuação nos comitês regionais e outros colegiados em gestão compartilhada de políticas públicas

O tema está ainda no Objetivo 0962, com a seguinte ação:

0445 - Implementação de sistema de abastecimento de água, melhorias sanitárias e manejo de resíduos sólidos nas aldeias, em quantidade e qualidade adequadas, considerando critérios epidemiológicos e as especificidades culturais dos povos indígenas

Este Plano estima que serão necessários R\$ 2,5 milhões para apoio a este tema.

5.2.9. EDUCAÇÃO AMBIENTAL E INDIGENISTA

A educação ambiental e indigenista conta com sete ações governamentais que contemplam promoção e fomento a atividades de educação ambiental em terras indígenas, sendo elas instalação e manutenção de casas de cultura e outras atividades relacionadas com os anteriores, como promoção de eventos sobre educação ambiental em terras indígenas.

Os valores alocados para a educação ambiental com povos indígenas sofreram variações sendo que o pico de investimento aconteceu em 2009 e 2010 (Figura 8), quando chegaram a R\$ 8.531.546 e R\$ 8.000.000 respectivamente, e em 2011 chegando a 0. Quando observamos os valores alocados para estas ações desde 2002, é possível identificar um padrão de investimento de sempre seguido de um ano sem recursos para estas linhas, neste caso 2004, 2008 e 2001. Sendo assim, considera-se que a linha de base mais adequada para esta linha seria uma média dos investimentos realizados em 2009 e 2010, ou seja, **a linha de base é em torno de R\$ 8 milhões anuais.**

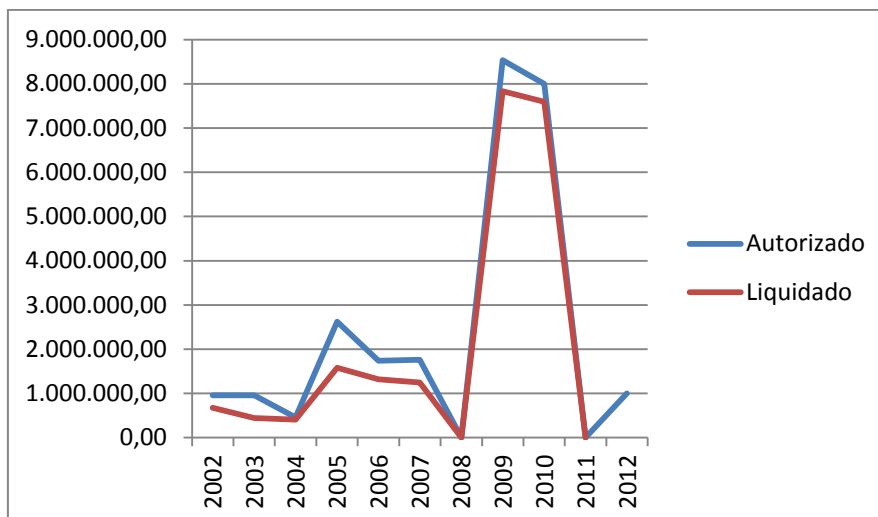


FIGURA 8: RECURSOS AUTORIZADOS E LIQUIDADOS PARA EDUCAÇÃO AMBIENTAL E INDIGENISTA

É difícil dizer se os investimentos realizados nesta linha seriam os mesmos concebidos para execução em todos os complexos de UCs, como explicado no Capítulo 5. **A tendência tem sido de aumento dos recursos, de forma cíclica, mas o tema não está incluído nos objetivos do PPA. Mesmo assim, vamos considerar que a perspectiva é de estabilidade, mas dependendo de sua inclusão (ou identificação) no PPA.**

Os recursos demandados pela PNGATI são de R\$ 3 milhões por ano. Assim, o orçamento já provê recursos suficientes.

5.2.10. DEMARCAÇÃO E CONSOLIDAÇÃO TERRITORIAL

A regularização fundiária conta com três ações do orçamento para financiar esta atividade, relacionadas com a identificação, demarcação e regularização. Essas ações não são, necessariamente, relacionadas com a PNGATI, onde ações de demarcação são apenas de manutenção, uma vez que identificação, demarcação e regularização fazem parte de outra política da Funai.

De toda forma, os recursos destinados a esta linha têm apresentado uma tendência de redução desde 2002 (Figura 9), sendo que em 2002 somavam R\$ 39.699.564, reduzindo até R\$ 21.255.706 em 2011. Assim, seguindo a diretriz de análise deste Plano, **a linha de base é de R\$ 21 milhões anuais.** Outro ponto a ser considerado é a diferença entre o valor liquidado e autorizado, principalmente diante da grande diferença apresentada nos anos de 2008 e 2010, em que chegaram a uma diferença de aproximadamente 50%, tendência que parece ter sido resolvida em 2011.

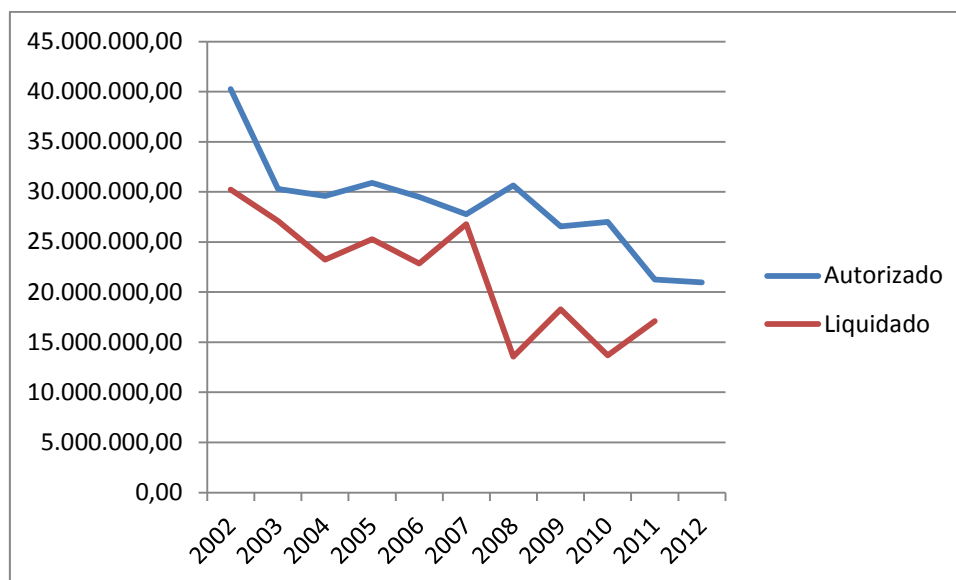


FIGURA 9: RECURSOS AUTORIZADOS E LIQUIDADOS PARA DEMARCAÇÃO

É difícil estimar como os montantes vão variar nos próximos anos. Embora a tendência histórica seja de queda, os recursos autorizados tendem a acompanhar a execução. Assim, em 2007 a execução quase alcançou o montante autorizado, causando o aumento do autorizado em 2008, ano em que foi pouco executado, causando nova queda. Em 2011, houve novo aumento na execução, o que deve ter aumentado os recursos autorizados em 2012. O tema está incluído no Objetivo 0943 do PPA, na seguinte ação:

040A - Realizar a delimitação, demarcação e regularização fundiária de terras indígenas tradicionais e de áreas a serem reservadas aos povos indígenas

Assim, vamos considerar que **a tendência é de aumento**. Os recursos demandados pela PNGATI somam R\$ 89,2 milhões por ano, o que gera a **necessidade de captação de R\$ 68,2 milhões por ano**. Essa necessidade está provavelmente superestimada, uma vez que foi calculada a demanda de recursos para reaviventar 20% dos limites internos dos complexos de TIs por ano (a soma dos perímetros de todas as TIs), e em muitos casos isso não seria necessário. Para sermos conservadores, porém, vamos manter esta demanda.

5.2.11. INFRAESTRUTURA DE GESTÃO

Atualmente, são destinados anualmente à manutenção da infraestrutura de gestão cerca de R\$ 6,7 milhões. Já foram investidos R\$ 110.205.600. A demanda por recursos é de R\$ 43,8 milhões por ano, para manutenção, e R\$ 453,3 milhões de investimentos, dos quais R\$ 116,9 podem ser considerados realizados (infraestrutura das CRs). Assim, **a demanda de captação anual é de R\$ 37,1 milhões, e a demanda de captação para investimento é de R\$ 373,5 milhões**.

5.2.12. ÍNDIOS ISOLADOS

Em relação ao tema de *Índios Isolados*, considerou-se somente os recursos destinados às ações presentes na LOA relacionadas à localização e à proteção de povos indígenas isolados ou de recente contato. Foram identificadas três ações. Os recursos destinados a este tema apresentaram uma tendência de aumento desde o ano de 2002 (Figura 10). Em 2002, as três ações somavam investimentos autorizados de R\$ 550.000 e chegaram a R\$ 3.100.000 em 2011. Diante da tendência de aumento dos recursos autorizados a este tema, a linha de base a ser considerada tenderia ser a do ano de 2011, ou seja a **linha de base é em torno de R\$ 3 milhões anuais**.

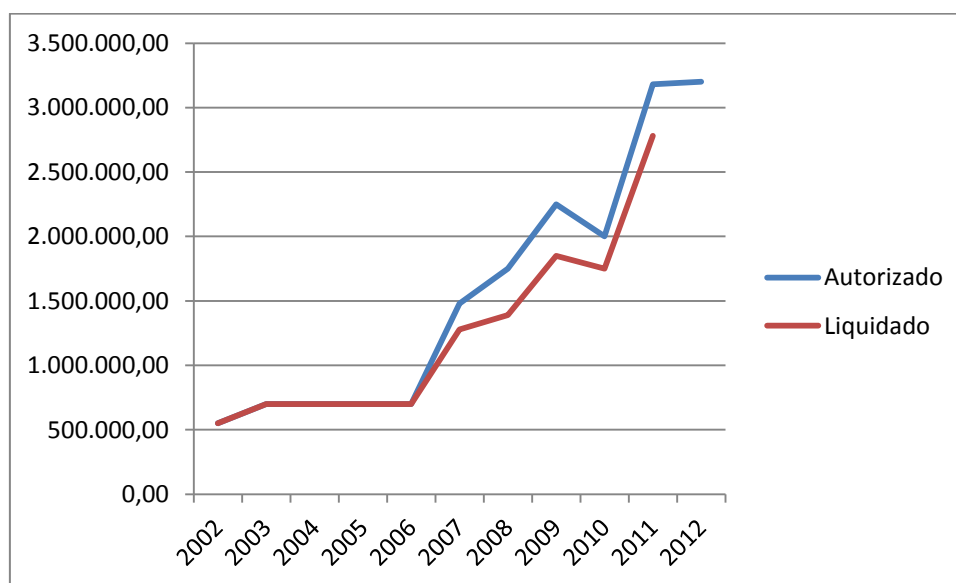


FIGURA10: RECURSOS AUTORIZADOS E LIQUIDADOS PARA ÍNDIOS ISOLADOS

A tendência para estas ações nos próximos anos, considerando a consistência do aumento passado, que os valores não são muito altos (somente R\$ 3 milhões anuais) e que a execução segue aumentando colada ao autorizado, é de aumento. O tema está incluído no PPA no Objetivo 0943 na seguinte ação:

0408 - Localizar e proteger povos indígenas isolados

Também está contemplado no Objetivo 0951, na seguinte ação:

042F - Formular e implementar política de proteção e promoção aos povos indígenas de recente contato, bem como coordenar, monitorar e articular as ações governamentais e da sociedade civil junto a esses povos

O tema “índios isolados” é um dos temas específicos, para os quais são necessários R\$ 4,8 milhões por ano, gerando uma demanda de captação de R\$ 1,8 milhões.

5.2.13. CONCLUSÕES SOBRE OS RECURSOS DO ORÇAMENTO DA UNIÃO E NECESSIDADES DE CAPTAÇÃO
Os recursos anuais do Orçamento da União nos temas da PNGATI (exceto monitoramento ambiental, vigilância, fiscalização e controle; participação, governança, e articulação no território; e infraestrutura de gestão) somam R\$ 135 milhões, ou pouco mais de um quarto do necessário apenas para a manutenção (R\$ 472 milhões de custos recorrentes) da PNGATI (Tabela 16).

TABELA 16: CUSTOS ANUAIS RECORRENTES E INVESTIMENTOS NECESSÁRIOS PARA A IMPLEMENTAÇÃO DA PNGATI.

Tema de Gestão	Custos recorrentes anuais	Investimentos projetados	Investimentos já realizados	Linha de base (Orçamento da União)	Necessidade de captação (Custos recorrentes)	Necessidade de captação (Investimentos)
1. Planejamento e Gestão Territorial e Ambiental Participativa	13,3	130,6		23	0 ¹⁵	0
2. Monitoramento ambiental, vigilância, fiscalização e controle	106,6	0		13	93,6	0
3. Conservação e uso sustentável dos recursos naturais, produção e renda	116,9	0		19	97,9	0
4. Prevenção e recuperação de danos ambientais	43,2	60,3		40	0 ¹⁶	0
5. Participação, governança, e articulação no território	2,5	0		0	2,5	0
6. Educação ambiental e indigenista	3	0		8	0	0
7. Demarcação e consolidação territorial	89,2	278,1	278,1	21	68,2	0
8. Infraestrutura de gestão	43,8	453,3	116,9	6,7	37,1	336
9. Temas Específicos	4,8	11,5	12,1	3	1,8	0
10. Temas Gerais - Conferência e Fiscalização	6	0		0	6	0
10. Temas Gerais - custos só PPA 2012-2015	0,9	0		0,9	0	0
10. Temas Gerais - Futuras TIs (após 2015)	41,5	65,6		0	41,5	65,6
	471,7	999,4	407,1	134,6	348,6	401,6

A diferença parece brutal, mas tirando os custos da vigilância que deve ser feita pelas populações indígenas, os custos das atividades de apoio à conservação, e uso sustentável dos recursos naturais, produção e renda, e a manutenção das instalações dentro das TIs, que são custos que poderiam ser pagos com recursos externos ao Orçamento da União, e os custos com as futuras TIs, a diferença cai

¹⁵ Aplicando-se R\$ 10 milhões por ano, durante dez anos, em investimentos, não haveria necessidade de captação adicional.

¹⁶ Aplicando-se R\$ 10 milhões por ano, durante seis anos, em investimentos, não haveria necessidade de captação adicional.

para apenas R\$ 76 milhões anuais, ou seja, menos de 10% do orçamento total anual de cerca de R\$ 862 milhões para o tema indígena.

Porém, se o Orçamento Indígena fosse aumentado em apenas 36%, o Orçamento da União daria conta da manutenção da PNGATI, incluindo as ações que poderiam ser pagas com recursos externos ao Orçamento da União. Se em vez disso fosse aumentado em 40% nos primeiros dez anos, e depois voltasse a ser somente de 36% a mais do que é hoje, haveria recursos também para os investimentos e não haveria necessidade de captação externa.

Entretanto, apesar da perspectiva de relativa estabilidade expressa no PPA 2012-2015 dos recursos totais para os povos indígenas, a tendência é de queda na maioria dos temas de gestão (considerando-se as premissas para determinação de linhas de base e perspectivas expressas nesta seção). Esforços precisam ser feitos para reverter essa tendência de queda e aumentar a destinação dos recursos.

Portanto, **os temas de gestão com maior necessidade de captação de recursos** são:

- iii. Recursos recorrentes:
 - a. Monitoramento ambiental, vigilância, fiscalização e controle (basicamente, a vigilância feita pelas comunidades indígenas)
 - b. Conservação e uso sustentável dos recursos naturais, produção e renda
 - c. Demarcação e consolidação territorial
- iv. Recursos de investimento:
 - a. Infraestrutura de gestão (basicamente, as instalações e equipamentos nas TIs)

Na maior parte, esses recursos mais demandados são tipicamente de execução das organizações indígenas (segundo os pressupostos de gestão deste Plano), e referem-se a ações e investimentos a serem realizados nas terras indígenas em cogestão com as comunidades e organizações indígenas.

Um ponto importante identificado na análise do recurso total do Orçamento da União destinado à temática indígena e reforçado pelas entrevistas com o quadro funcional da Funai, foram as questões relacionados com a capacidade de execução do orçamento destinado pelo governo federal à temática indígena. Atualmente a Funai conta com 37 regionais, as quais recebem o recurso da central em Brasília. Este processo centralizado de captação de recursos provoca atualmente um processo de monitoramento único da instituição de como ela executa o recurso destinado ao mesmo. As regionais apresentam um histórico de desembolso complexo, com uma baixa capacidade de execução relacionada com a complexidade de executar tais recursos em um nível local.

A liberação dos recursos do governo federal para a Funai é realizada anualmente em parcelas divididas durante o ano de execução, sendo realizadas segundo os recursos executados e a demanda por recursos para a continuidade das atividades. No contexto da dificuldade de execução das regionais e contabilidade centralizada nacional, gera análises de incapacidade de execução do órgão como um todo, que acaba por comprometer o desembolso de outras parcelas durante o ano.

Conclui-se assim, que uma análise de novas fontes de recursos para a PNGATI deve estar associada a uma revisão das práticas internas da Funai de destinação de recursos e de contabilidade para que os

recursos adicionais sejam realmente utilizados e não sofram problemas institucionais internos de gestão. Ou seja, no que diz respeito aos recursos da União, a melhor estratégia de captação é a melhoria da execução dos recursos, que no geral não são completamente executados. Deve-se identificar as causas dessa baixa execução por meio de uma análise gerencial da Funai, que não é o foco deste Plano.

5.3. A NECESSIDADE DE CAPTAÇÃO DE RECURSOS

Um plano de captação de recursos é necessário pois há insuficiência de recursos alocados para a Gestão Ambiental e Territorial em Terras Indígenas. A lacuna de recursos é determinada pelo que é demandado (resultado dos objetivos, estratégias, modelos e premissas de implementação da PNGATI) e o que é ofertado nas diversas fontes de recursos, especialmente aquelas que não exigem um trabalho de captação (orçamento público). Neste Plano, vamos considerar que essas fontes que não demandam captação se resumem ao Orçamento da União. Há necessidade de captar recursos pois o Orçamento da União é menor que os recursos demandados pela PNGATI.

Entretanto, os recursos da União não são fixos, e vêm variando na última década em resposta à sua efetiva utilização pelo governo. Ou seja, a cada ano em que uma maior proporção dos recursos autorizados é utilizada segue-se um ano com mais recursos autorizados; a cada ano em que é utilizada uma menor proporção de recursos autorizados segue-se um ano com menos recursos que o anterior. Assim, junto ao governo, a melhor “estratégia de captação” é uma maior efetividade de gestão, ou melhor, uma utilização maior dos recursos autorizados. Essa relação depende de vários fatores, incluindo a disponibilidade de pessoal, que também é determinada pelo orçamento da União. Porém, outros fatores, como as escolhas de arranjos institucionais para os desembolsos, a legislação referente a contratações pelo setor público, a construção e transmissão do aprendizado institucional, e a adoção de sistemas informatizados de gestão eficazes e eficientes podem fazer a diferença e aumentar a produtividade do pessoal disponível.

No caso de outras fontes, a situação é diferente. Algumas fontes precisam de propostas de qualidade, outras de melhor articulação, e outras ainda de fortalecimento institucional. Nesta seção, identificou-se as lacunas de financiamento em relação ao Orçamento da União, pois é a partir dele que se busca a complementação dos recursos por meio da captação de recursos de outras fontes.

5.4. AS FONTES E SEU POTENCIAL DE CAPTAÇÃO

A partir do diagnóstico realizado para a elaboração deste Plano, as fontes potenciais para captação de recursos serão discutidas com foco nos temas de gestão que mais demandam recursos (ver acima).

5.4.1. FONTES DE RECURSOS PÚBLICOS INTERNACIONAIS PROVENIENTES DA COOPERAÇÃO BILATERAL E MULTILATERAL

As informações referentes às fontes de recursos com origem na cooperação bilateral e multilateral foram obtidas a partir de levantamento nos sites das organizações gerenciadoras dessas fontes ou de entrevistas com informantes-chaves nessas organizações. Foram levantadas informações sobre as seguintes fontes de doações ou empréstimos:

- Da cooperação bilateral com países com tradição de contribuição para a gestão ambiental no Brasil e com potencial de contribuição, identificados em reuniões com a TNC e a Funai, e países sugeridos por representantes de outros países durante as entrevistas (normalmente em função de afinidade com a questão indígena).
- Das instituições de financiamento multilateral.

Não foi um levantamento exaustivo, devido ao número de fontes, mas buscou-se ter uma ordem de grandeza sobre os recursos disponíveis, e uma ideia dos interesses e requisitos. Em geral, os países doam em função de seu relacionamento econômico com o Brasil, de sua preocupação com os efeitos negativos da deterioração do meio ambiente global (mudanças climáticas) sobre as suas economias, ou da sua afinidade com a questão indígena – devido à presença significativa de indígenas em seu próprio território.

Alemanha

Cooperação Alemã vem atuando na área socioambiental no Brasil há décadas por dois canais principais:

- Cooperação técnica (por meio de várias agências, hoje consolidadas na GIZ)
- Cooperação financeira (por meio do banco KfW)

No caso indígena, começou com o *Programa Piloto para Conservação das Florestas Brasileiras (PPG7)*, principalmente o *Projeto Integrado de Proteção às Populações e Terras Indígenas da Amazônia Legal (PPTAL)*, que chegou a receber cerca de EUR 15 milhões. O PPTAL foi considerado um dos mais efetivos subprogramas do PPG7. No final do PPG7, foram adicionados os *Projetos Demonstrativos dos Povos Indígenas (PDPI)*. Durante o PPG7, além do PPTAL e do PDPI, foi muito enfatizado o fortalecimento do movimento indígena, principalmente via fortalecimento da COIAB.

Os recursos da cooperação alemã são provenientes de dois ministérios do governo alemão:

- BMZ (Ministério de Cooperação para o Desenvolvimento)
- BMU (Ministério de Meio Ambiente)

A cooperação para a questão indígena está no âmbito do programa para florestas tropicais. Há atualmente um Projeto de Cooperação Técnica (PCT) com três linhas de atuação que dialogam entre si, sendo que a Linha 2 é a linha indígena e o parceiro principal é a Funai. Um documento interno que descreve o PCT foi entregue à Agência Brasileira de Cooperação (ABC). O PCT tem duas fases: 2007-2010 (concluída) e 2011-2013 (com pedido de prorrogação). Esse PCT é executado pela GIZ, e tem um foco regional (na Amazônia) e, dentro dele, focos estaduais: Acre, Amazonas e Pará. Entretanto, trabalho tem repercussões nacionais. Por exemplo, a GIZ apoiou a elaboração da PNGATI.

A GIZ não transfere recursos, somente paga por consultorias, eventos e outras atividades que contribuam para o fortalecimento das capacidades, e sempre com contrapartidas. Uma vez liberados os recursos para o PCT, há acesso imediato. O PCT pode envolver negociações longas, mas não

costuma haver lacunas de financiamento. Dentro do que está definido, a aplicação dos recursos é bastante flexível, acompanhada de perto pelo governo brasileiro.

Atualmente, há o PCT e recursos remanescentes do PDPI. Há 5,5 milhões de euros previstos para três anos, divididos em fortalecimento institucional, consultas e capacitação. O foco é o desenvolvimento de capacidades.

O apoio da GIZ tem tratado de:

- Fortalecimento da descentralização da gestão e articulação com os estados.
- Melhoria da oferta de serviços pelo MMA, pelas organizações indígenas e pelos estados.
- Estratégias de articulação com plano da sociobiodiversidade e cadeias de valor.
- Desenho do programa de capacitação para a gestão ambiental e territorial em terras indígenas (estruturante), o que envolve muitas instituições, e implementação piloto numa regional.
- A cooperação também está no Fundo Amazônia (FA), onde tem dinheiro do BMZ. A GIZ ajuda a monitorar o FA e disponibiliza a experiência do PPG7.

As prioridades da cooperação alemã são avaliadas e definidas a cada dois anos, em negociações intergovernamentais. O acordo de cooperação é aprovado pelo Congresso Nacional brasileiro e a GIZ atua "por encargo", ou seja, não define as prioridades ou a política. O projeto é definido pelo governo brasileiro. Entretanto, os recursos da GIZ não devem ser colocados na conta da implementação da PNGATI, pois não são usados na sua implementação, mas sim na sua preparação e desenvolvimento de capacidades (fortalecimento institucional). As informações poderiam ser mais transparentes, pois as informações não estão facilmente disponíveis, como em um site. A transparência é dada pelo governo brasileiro, e a nova lei da transparência deve requerer uma melhor estruturação nessa área.

Na **cooperação financeira alemã**, os recursos são destinados por meio do banco KfW. Em relação às perspectivas futuras de recursos nas linhas já contempladas relacionadas com as ações da PNGATI, falta ainda o projeto da PNGATI para ser executado, sendo a principal ação de captação necessária.

Os recursos do KfW podem vir a contribuir decisivamente para os temas de gestão da PNGATI. A negociação envolve a doação, pelo BMU, via KfW, de EUR 8 milhões e um empréstimo de EUR 32 milhões. A execução do projeto está a cargo da Funai, por meio da sede e das CRs. Apesar da perspectiva de recursos para os temas de gestão da PNGATI, boa parte dos recursos poderão ser aplicados no fortalecimento da capacidade institucional da Funai, mas o montante para cada tema, a partir do desenho do projeto, está em negociação.

O Resultado 2 do Projeto beneficiará complexos de terras indígenas, priorizando aqueles com maiores problemas relacionados às vulnerabilidades das terras indígenas, às questões de afinidades de relações étnicas e interétnicas e à capacidade de mobilização das organizações indígenas. Sua ênfase será proteção e promoção de terras indígenas. O Complexo do Sul do Amazonas foi escolhido

como piloto para a primeira fase do projeto. É composto por 55 terras indígenas que abrangem quase oito milhões de hectares. Cerca de 12 organizações indígenas e indigenistas que atuam na região. O território abrange quatro CRs da Funai: Madeira, em Humaitá (AM), Purus, em Lábrea (AM), Rio Branco, em Rio Branco (AC) e Manaus, em Manaus (AM). Outros três complexos de terras indígenas serão apoiados quando os recursos estiverem disponíveis: Rondônia/Mato Grosso; Mato Grosso (Xavante) e Norte do Maranhão.

Um aspecto importante diz respeito ao executor do projeto. A Funai será a coordenadora técnica e um executor financeiro será escolhido. No passado (PPTAL), os recursos foram repassados diretamente pelo KfW ao Banco do Brasil e aplicados de acordo com as orientações da Secretaria Técnica do Projeto, a cargo da Funai.

Como serão cerca de R\$ 100 milhões adicionais (mais R\$ 10 milhões serão de contrapartida nacional) para quatro anos, trata-se de um montante bastante significativo. Entretanto, apesar de que a Alemanha tem sido um parceiro de longo prazo do Brasil, são recursos temporários, cujo uso deveria ser priorizado para investimentos ou na estruturação de fundos permanentes (não é o caso, apesar de a Alemanha ter experiência com este tipo de doação ao Brasil no Programa Áreas Protegidas da Amazônia).

Noruega

A linha de “Apoio aos Povos Indígenas do Brasil” da Embaixada da Noruega vem sendo disponibilizada aos povos indígenas e ONGs indigenistas desde 1983, crescendo desde então. Atualmente, apoia 18 projetos de 17 “parceiros”, sendo metade executados por organizações indígenas e metade por ONGs indigenistas. O início desse apoio tem relação com a questão indígena na própria Noruega. O apoio global do governo norueguês aos povos indígenas tem como base a Convenção 169 da OIT, ratificada pela Noruega em 1990 e pelo Brasil em 2002.

No Brasil, o apoio aos povos indígenas já foi gerido pela agência de cooperação internacional da Noruega, a NORAD. Desde 2008, vem sendo gerido totalmente pela Embaixada em Brasília.

Os recursos para a linha como um todo são alocados anualmente pelo Parlamento Norueguês, e o orçamento anual vem aumentando: de sete para 28 milhões de coroas (mais ou menos R\$ 8 milhões por ano). Esses recursos são relativamente estáveis, embora não possam ser considerados perenes nem haja planejamento de longo prazo. Se fosse o caso de serem interrompidos, porém, o *modus operandi* da Noruega permitiria uma retirada responsável do apoio. Assim, podemos considerar que são recursos de longo prazo. Os recursos são executados por associações indígenas e ONGs indigenistas mediante a submissão de projetos.

Embora seja clara a ligação entre os povos indígenas e a questão ambiental, o foco do apoio são os direitos humanos, sendo os aspectos ambientais um tipo de subproduto. Trata-se de apoio institucional e fortalecimento para a implementação de políticas públicas e não tem ênfase na gestão territorial e ambiental nas TIs. A Embaixada busca fortalecer os povos indígenas na sua participação na formulação e melhoria das políticas públicas. Assim, apoia o que muitos não querem financiar.

Não está muito explícito no apoio se este tem que gerar autonomia das organizações. Autonomia é desejável, mas a Embaixada entende a dificuldade dos parceiros para conseguir esse objetivo. Os parceiros estão com eles há muito tempo. Por exemplo, o Instituto Socioambiental (ISA) já tem mais de uma década de parceria. O que observam é o custo-benefício do apoio, mas a avaliação é bastante subjetiva.

A Embaixada não tem uma publicação anual em português ou inglês, mas sim relatórios administrativos para o governo norueguês. O site apresenta informações de 2009. Portanto, a transparência poderia ser melhorada, pelo menos para o público brasileiro.

O planejamento dos recursos é anual, mas apesar disso, não há surpresas. Para os projetos, os acordos são de três anos. As eleições em 2013 criam um pouco de incerteza, mas há responsabilidade fiscal e estabilidade.

Na Embaixada, o acompanhamento é feito por uma pessoa, com apoio de mais 30% do tempo de outra profissional. Devido à sobrecarga dessa estrutura enxuta, estão tentando diminuir o número de parceiros para dar conta do acompanhamento. A diretriz é tentar aumentar o volume e diminuir o número de parceiros. Devido a essa tentativa de limitar o número de parceiros, o apoio ficou um pouco rígido, com dificuldade para apoiar novas propostas (ou novos parceiros). Apesar disso, novas parcerias têm sido estabelecidas, como é o caso da FOIRN e do IPAM.

A escolha dos projetos a serem apoiados é feita pelo técnico responsável pelo seu acompanhamento com apoio de mais dois funcionários da Embaixada. Pode-se dizer que é muito enxuto, eficiente, mas também subjetivo e não muito transparente.

Segundo a Embaixada, não seria correto chamar o apoio de “programa”, pois não tem meta e os parceiros não se encontram nem tem agenda comum coordenada pela Embaixada. Projetos devem pleitear entre 250 mil e 1,5 milhão de reais. O teto máximo foi escolhido para manter dentro de um enquadramento burocrático eficiente e leve. O teto mínimo é justificado pela escala e custo de monitoramento. A Embaixada recebem de 10 a 12 projetos novos por ano, ao mesmo tempo em que seis ou sete projetos são renovados por ano. Cerca de 20 no total.

A Embaixada vem implementando um formulário, que durante um tempo não foi necessário (para permitir maior criatividade do proponente), mas que agora se justifica para aumentar a eficiência da equipe da Embaixada no julgamento e acompanhamento dos projetos. O projeto deve ser submetido completo, com 10-12 páginas.

Quando a proposta é meritória, mas necessita de aperfeiçoamento, a Embaixada interage com o parceiro para melhorar o projeto. Assim, não é um processo muito rígido de avaliação. Usam consultores para ajudar a aperfeiçoar os projetos. Os projetos técnicos e produtivos são direcionados para a parte institucional. A Embaixada apoia o fortalecimento do movimento político e a capacidade de melhorar políticas públicas. Não é apoio a cooperativas. É a atores políticos.

A Embaixada compromete os recursos na virada do ano (dezembro/janeiro). O recebimento dos projetos se dá no ano inteiro, até 1 de outubro. Entre outubro e dezembro/janeiro, a Embaixada

avalia os projetos. A resposta sai em janeiro/fevereiro, e em março já está disponível. Assim, o tempo de resposta é de 4 a 16 meses, dependendo de quando o projeto é encaminhado à Embaixada.

Projetos são bem flexíveis na sua administração, bastando comunicação justificada com antecedência para poder usar os recursos em formas não previstas inicialmente.

Os projetos apoiados pela Embaixada da Noruega podem ser qualitativamente importantes, mas não chegam a suprir os recursos demandados para a implementação da PNGATI. Veremos adiante que algumas iniciativas de gestão ambiental em TIs acabam se beneficiando desses recursos, mas não diretamente, e sim por meio de ONGs.

EUA

O apoio dos Estados Unidos da América aos povos indígenas vinha sendo qualitativamente importante até recentemente, quando vários projetos foram concluídos. Os projetos apoiados tinham como executores organizações não-governamentais, de preferência com acordos formais com o governo brasileiro, como a TNC, cujo projeto deu suporte ao Projeto GATI (por exemplo, apoiaram a preparação de organizações indígenas para a discussão da PNGATI e o estabelecimento da unidade de gestão do GATI na Funai) e depois à elaboração da PNGATI. O apoio da Agência de Ajuda Internacional Americana (USAID) permitiu ao IEB promover a participação de lideranças indígenas nas consultas regionais. Cerca de 70% do orçamento anual era gasto com TIs, e somente dois dos cinco projetos lidavam com a PNGATI. A partir de 2008, a Amazon Basin Conservation Initiative, que envolvia a Pan-Amazônia, passou a focar só no Brasil. A partir de 2009, outros projetos passaram a ser apoiados¹⁷:

- PIBBI, liderado pela TNC, com US\$ 3,4 milhões (2008-2011).
- ALDEIAS, liderado pela World Vision, no Amazonas, com US\$ 4 milhões.
- Índios isolados, do CTI com a Funai, com 4,5 milhões (2008-2011).
- GARAH ITXA, Juntos com A Floresta, executado pelo IEB, de Corredores Etnoambientais na Amazônia (Rondônia, Mato Grosso e Sul do Amazonas), com US\$ 5,2 milhões (out 2009-set 2012).

A única dessas iniciativas em andamento é a com o IEB. O novo projeto de conservação da biodiversidade em terras públicas da Amazônia, executado pelo IEB, tem quase US\$ 6 milhões para serem executados entre outubro de 2011 e setembro de 2013, e mobiliza organizações indígenas de Amazonas e Rondônia.

O orçamento do governo americano para a questão indígena no Brasil é bastante variável de período para período. As administrações federais dos EUA influenciam muito e há possibilidade de variação a partir dos resultados de cada eleição. Os recursos são marcados na rubrica de biodiversidade do orçamento americano. Antes havia US\$ 10 milhões por ano para gestão ambiental na Amazônia, com

¹⁷ Havia outro projeto liderado pelo IEB, que fazia parte da iniciativa regional, mas era mais com populações extrativistas, com US\$ 8 milhões.

um histórico de pelo menos sete anos. Agora estão mais cautelosos de fazer uma previsão, mas há uma tradição de contribuição ao tema.

Não há um acordo oficial de cooperação entre os países, então a USAID deixa claro no edital de que deve haver convênio com órgão ambiental competente, para evitar conflitos diplomáticos. A iniciativa regional tinha um horizonte mais longo de 10 anos. Os projetos são normalmente apoiados por quatro anos. O apoio aos consórcios sempre tinha uma fase de estabelecimento de parcerias locais, mas agora isso mudou, com a limitação dos recursos. A USAID está reformulando estratégias, e o horizonte de programação é mais curto.

Além da questão indígena, o investimento ambiental americano no Brasil envolve REDD+, em que apoiam a TNC para seu trabalho sobre REDD+ nas políticas públicas brasileiras. O Projeto de Carbono dos Suruí tem suporte por meio dos projetos apoiados pela USAID, que apoiaram a elaboração do Plano de Vida dos Suruí.

A captação de recursos junto aos EUA pode ser feita, mas não parece muito segura, considerando a falta de acordo formal entre os países e a variação na disponibilidade como resultado dos processos políticos nos EUA.

Austrália

A Embaixada da Austrália apresenta em seu site (“Programa de Ajuda Direta (DAP) - Embaixada da Austrália” 2012) informações sobre o Direct Aid Program (DAP) – Programa de Ajuda Direta. O volume total de recursos (para todos os países elegíveis) é de AU\$ 10 milhões anuais. Este é um programa flexível, que apoia indivíduos, grupos comunitários, ONGs e outras entidades engajadas em atividades de promoção do desenvolvimento em países elegíveis para receber ajuda.

De acordo com o site da Embaixada,

Não há um valor mínimo ou teto máximo de recursos por projeto, embora o financiamento aprovado para a maioria dos projetos geralmente esteja situado na faixa entre AUD\$ 5,000 e AUD\$ 25,000 (aproximadamente, R\$ 9.000,00 e R\$ 48.000,00).

O DAP não pode ser utilizado para:

- *Aquisição de materiais de consumo imediato;*
- *Aquisição de materiais para revenda;*
- *Aquisição de equipamentos de informática (computadores, impressoras, etc) ou afins;*
- *Aquisição de veículos;*
- *Treinamento acadêmico na Austrália;*
- *Itens de natureza recorrente tais como pagamento de salários; aluguéis; contas de água, luz; manutenção e consertos de rotina;*
- *Projetos que solicitam verbas para pagamento de dívidas;*

- *Projetos que objetivem realizar aplicações financeiras;*
- *Projetos de micro-crédito.*

Pode, assim, ser uma fonte interessante para pequenos projetos em TIs onde a formalização de entidades pode estar em fase inicial. Como este é o tipo de apoio mais necessário quando se observam os desafios de captação da PNGATI, pode valer a pena, para algumas organizações, buscá-lo junto à Embaixada.

Finlândia

O Fundo Finlandês para Cooperação Local (FFCL), que financia projetos de organizações não-governamentais ou similares no Brasil, é administrado pela Embaixada da Finlândia, e “é um meio da Embaixada da Finlândia em Brasília de apoiar as organizações não-governamentais no país” (“Fundo Finlandês para Cooperação Local - Embaixada da Finlândia, Brasília : Projetos de desenvolvimento : Fundo Finlandês para Cooperação Local” 2012). O objetivo do Fundo é promover desenvolvimento sustentável, igualdade entre os gêneros e direitos de populações tradicionais. Os projetos locais apoiam os objetivos da política finlandesa de desenvolvimento.

De acordo com o site da Embaixada, oito projetos estavam sendo apoiados, mas nenhum de povos indígenas. Dessa forma, embora possam ser elegíveis para o FFCL, projetos de gestão territorial e ambiental de terras indígenas não são o seu foco.

Nova Zelândia

De acordo com o site da Embaixada da Nova Zelândia (“Cooperação para o Desenvolvimento | Relações entre Nova Zelândia e Brasil | Brasil | NZEmbassy.com” 2012), o Ministério da Relações Exteriores e Comércio do país administra o Programa Neozelandês para o Desenvolvimento Internacional (NZAID) e elabora a política de assessoramento para o Governo da Nova Zelândia em questões de desenvolvimento internacional. O NZAID tem a missão de “apoiar o desenvolvimento sustentável nos países em desenvolvimento, a fim de reduzir a pobreza e contribuir para um mundo mais seguro, equitativo e próspero”. Seu foco é a região do Pacífico, mas também apoia programas na Ásia, Sul da África e América Latina, e o país trabalha com agências multilaterais para enfrentar a pobreza, conflitos, questões de governança e crises humanitárias em todo o mundo.

A Nova Zelândia também tem fundos para ONGs brasileiras, com foco na redução da pobreza, por meio de iniciativas que promovam a boa governança e para apoiar comunidades rurais sustentáveis. Os temas listados no site não estão relacionados com terras indígenas.

Reino Unido

O Ministério das Relações Exteriores do Reino Unido (FCO) gerencia o *Prosperity Fund*, voltado para a promoção do crescimento global sustentável e alinhado com os objetivos de desenvolvimento do Reino Unido. As áreas principais são “apoiar uma economia global aberta, evitar mudanças climáticas perigosas e aumentar a segurança energética”, ou seja, “economia, mudanças climáticas e energia”. O *Prosperity Fund* continua o programa anterior, *SPF Low Carbon High Growth Programme*.

O Prosperity Fund no Brasil é gerenciado pela Equipe de Projetos na Embaixada Britânica em Brasília. As propostas deverão ser apresentadas no formulário de Submissão de Propostas para o *Prosperity*

Fund disponível em <http://ukinbrazil.fco.gov.uk>. A Embaixada incentiva as organizações que desejam submeter propostas a conversar com a Equipe de Projetos no início do processo, a fim de confirmar que a proposta está alinhada com os objetivos do Programa e se encaixa com os seus requisitos. Os projetos podem ser propostos por organizações da sociedade civil, ONGs Internacionais, instituições de pesquisa, centros de estudo, instituições governamentais e universidades.

O site da embaixada (“Prosperity Fund – O Programa no Brasil” 2012) não apresenta uma relação dos projetos apoiados, então não se pode verificar o apoio a projetos relacionados com terras indígenas. Na Internet, várias são as menções de apoio da Embaixada Britânica a projetos relacionados com povos indígenas. O foco formal que justificaria apoio à gestão ambiental de TIs seriam as ações de mitigação das mudanças climáticas, que é uma das ênfases principais do Programa, que revela uma grande preocupação sobre os efeitos adversos das mudanças climáticas para a economia britânica. Não se trata assim de filantropia ou ajuda para o desenvolvimento.

O apoio britânico a projetos poderia se tornar significativo, mas parece estar focado por enquanto no desenvolvimento institucional do Brasil para o recebimento de recursos. Por isso, é ainda modesto.

Banco Mundial

No Banco Mundial, os recursos relacionados com terras indígenas estão incluídos em empréstimos aos governos estaduais. Na elaboração deste Plano, localizaram-se dois empréstimos, aos governos do Acre e do Amazonas, onde a temática indígena está incluída, mas pode haver outros governos estaduais trabalhando neste tema.

O Programa de Inclusão Social e Desenvolvimento Econômico Sustentável (Proacre), projeto envolvendo empréstimo do Banco Mundial ao Governo do Acre, tem um subcomponente indígena marcado pela inovação. O Projeto começou no governo passado e continua, e o financiamento adicional é maior que o original. Um dos instrumentos de trabalho é o Plano de Gestão de Terras Indígenas (PGTI). O projeto em financiamento tem sistemas agroflorestais em TIs, com US\$ 3,8 milhões. O novo financiamento terá mais US\$ 6,2 milhões para o próximo ano (2013). O que é interessante neste projeto é a abordagem do governo estadual às TIs e no processo de alavancagem de recursos. O projeto ajuda na implementação dos planos prontos e está apoiando a elaboração de novos.

Os mecanismos são diferenciados: tem o que o Estado já financia, mas o foco do Proacre é melhorar a disponibilidade dos serviços públicos nas áreas remotas. O Projeto alavanca recursos do governo federal e complementa as lacunas. A alavancagem de recursos pode ser uma abordagem importante.

O Projeto financia diretamente os PGIs e os agentes florestais. Os PGIs, custando entre US\$ 80 e 120 mil, são contratados pelo Estado, por meio de acordos com entidades. Apesar de existir uma assessoria indígena do governador, esta não executa os recursos, sendo que a Secretaria do Meio Ambiente (Sema) e Secretaria de Produção (Sepro) contratam. Os PGIs não são financiados integralmente. O interessante é como estabelecer parcerias. O governo estadual tem boa relação com a Funai e a gestão é participativa envolvendo os povos indígenas, SEMA, CPI-Acre e Secretaria

de Agricultura. Os recursos tem origem em empréstimo do Banco Mundial. A Funai acompanha localmente a partir das CRs.

Os investimentos realizados nas terras indígenas, viabilizados através dos planos de gestão, são pactuados e definidos pela própria comunidade. A comunidade pode financiar até R\$ 200 mil reais nas ações que elas consideram prioritárias (Lima 2012). Dessa forma, o Proacre investe em duas áreas diretamente relacionadas com a PNGATI: os planos de gestão territorial e ambiental e o apoio a conservação e manejo dos recursos naturais, produção e geração de renda, este que é um dos temas mais carentes de financiamento.

O Banco Mundial também gerencia o **Programa de Investimentos Florestais** (FIP, na sigla em inglês), que pode ser considerado uma fonte de recursos para a PNGATI, pois estão previstos (ainda deverá passar por processos de consulta) insumos para a definição de como o Mecanismo de Doação Dedicado a Povos Indígenas e Comunidades Locais (DGM), que pode contribuir de forma complementar aos objetivos propostos do Plano de Investimentos do Brasil. Serão priorizadas para investimento áreas no entorno de TIs e UCs. O FIP e DGM Brasil têm o potencial de contribuir direta e indiretamente para:

- a) Fortalecer alternativas para os meios de vida familiares e de comunidade nas paisagens sustentáveis por (i) apoiar os meios de subsistência tradicionais, como a coleta de produtos extrativistas, que continua a ser altamente sustentável em termos de manutenção das funções do ecossistema e/ou (ii) apoiar meios de subsistência alternativos, através da promoção de conservação *in situ* e *on farm* de espécies agrobiodiversas e/ou a construção de cadeias de produtos da sociobiodiversidade com vista à geração de mercados sustentáveis.
- b) Implementar etnogestão e planos de desenvolvimento de terras indígenas e outros territórios tradicionais, sem prejuízo das obrigações legais do Estado brasileiro.
- c) Desenvolver a capacidade de povos indígenas e comunidades tradicionais (PICTs) para participar nos processos de decisão de políticas relacionados com REDD + e gestão sustentável dos recursos florestais e naturais.
- d) Melhorar o acesso de PICTs a outras fontes de financiamento para a conservação florestal e gestão ambiental e territorial.

Para os próximos quatro anos estão previstos US\$ 3,5 milhões para investimentos em TIs no Cerrado e US\$ 1,5 milhões para projetos de fortalecimentos institucional de associações de PICTs. Considerando o seu custo de transação, não se tratam de recursos muito expressivos.

Assim, o FIP também investe em temas centrais da PNGATI com grande carência de financiamento. O foco no Cerrado, onde a cooperação alemã não atua, o torna complementar ao maior apoio internacional à PNGATI. Os valores, no entanto, ainda são pequenos quando comparados com a demanda.

Global Environment Facility (GEF)

O Fundo Global para o Meio Ambiente (Global Environment Facility, GEF) reúne 182 países em parceria com instituições internacionais, organizações da sociedade civil, e setor privado para enfrentar as questões ambientais globais, apoiando as iniciativas nacionais de desenvolvimento sustentável. Hoje, o GEF é o maior financiador público de projetos para melhorar o ambiente global. Sendo uma organização independente para operação financeira, o GEF fornece subsídios para projetos relacionados à biodiversidade, mudanças climáticas, águas internacionais, degradação do solo, a camada de ozônio e poluentes orgânicos persistentes.

Desde 1991, o GEF conseguiu estabelecer um histórico forte com os países em desenvolvimento e países com economias em transição, fornecendo US\$ 10,5 bilhões em subsídios, e alavancar US\$ 51 bilhões em co-financiamento para mais de 2.700 projetos em mais de 165 países. Por meio do Programa de Pequenas Doações (PEC), o GEF também fez mais de 14.000 pequenas doações diretamente para a sociedade civil e organizações comunitárias de base, totalizando US\$ 634 milhões.

O GEF também serve como mecanismo financeiro para as seguintes convenções:

- Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB)
- Convenção das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC)
- Convenção de Estocolmo sobre Poluentes Orgânicos Persistentes (POPs)
- Convenção das Nações Unidas de Combate à Desertificação (UNCCD)

O GEF, embora não ligado formalmente ao Protocolo de Montreal sobre Substâncias que Destroem a Camada de Ozônio (MP), apoia a implementação do Protocolo nos países com economias em transição. O GEF é também o organismo que administra os fundos do Special Climate Change Fund (SCCF) estabelecido pela Convenção das Nações Unidas em 2001 para financiar projetos relativos a adaptação, transferência de tecnologia e capacitação destinados à implementação das decisões da Convenção referentes a energia, transporte, indústria, agricultura, gestão florestal e resíduos sólidos e diversificação econômica, e do Least Developed Countries Fund (LDCF), destinado a contemplar as necessidades dos países menos desenvolvidos, além de outros Programas e projetos¹⁸. As políticas operacionais, procedimentos e estrutura de governança do GEF aplicam-se a estes fundos, a menos que a direção da COP e o Conselho LDCF/SCCF decidam de outro modo.

O GEF desenvolve os seus projetos por meio de dez agências de execução:

- Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD)
- Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (UNEP)

¹⁸ <http://www.thegef.org/gef/sites/thegef.org/files/publication/LDCF%20portuguese.pdf>

- Banco Mundial
- Banco Africano de Desenvolvimento (BAfD)
- Banco Asiático de Desenvolvimento (BAD)
- Banco Europeu para a Reconstrução e Desenvolvimento (BERD)
- Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID)
- Fundo Internacional para o Desenvolvimento Agrícola (IFAD)
- Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação (FAO)
- Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial (UNIDO)

O Painel Consultivo Técnico e Científico (STAP) presta parecer independente, fazendo recomendações ao GEF sobre aspectos científicos e técnicos de programas e políticas. Os membros do STAP são nomeados pelo Diretor Executivo do UNEP, em consulta com o CEO do GEF, o Administrador do PNUD e o Presidente do Banco Mundial.

No Brasil, o GEF financia ou financiou projetos em diversas áreas, sendo que as principais agências implementadoras, que funcionam ou como executoras ou supervisoras de projetos, foram o Banco Mundial e o PNUD. A tabela para consulta no site do GEF indica que o GEF disponibilizou ao Brasil cerca de US\$ 220 milhões. No entanto, um folheto do GEF (“O Brasil e o GEF”) aponta quantia bem maior, na casa de US\$ 401.227.444, que está próxima do valor fornecido pela tabela do site para todos os projetos encerrados, executados e em processo de aprovação, que é de US\$ 398.824.484 .

Desse total, US\$ 148 milhões foram projetos relacionados com conservação da biodiversidade e áreas degradadas, muitos destes potencialmente interagindo com TIs (embora sem ter, necessariamente, foco nessas áreas). O projeto “*Catalyzing the Contribution of Indigenous Lands to the Conservation of Brazil's Forest Ecosystems*” (conhecido como GEF Indígena) conta com US\$ 6 milhões, e está em fase de execução há cerca de dois anos, pelo PNUD. Comparando esse projeto com outros projetos já financiados pelo GEF para áreas protegidas, biodiversidade e áreas degradadas, vemos que se trata de um valor baixo, como se pode observar da seguinte lista de projetos com valor na mesma faixa ou maior:

- *Programa Áreas Protegidas da Amazônia (ARPA)*
- *National Biodiversity Mainstreaming and Institutional Consolidation Project*
- *Fundo Brasileiro para a Biodiversidade*
- *Projeto Nacional de Ações Integradas Público-Privadas para Biodiversidade (PROBIO)*
- *Projeto de Conservação e Uso Sustentável da Caatinga (GEF Caatinga)*
- *Projeto Paraná Biodiversidade*

- *Restauração de Matas Ciliares no Estado de São Paulo*
- *Manejo Ecológico em Paisagens Produtivas no Norte-Noroeste Fluminense*
- *Promoção da Conservação e Uso Sustentável da Biodiversidade e nas Florestas de Fronteira do Noroeste do Mato Grosso*
- *Manejo Sustentável da Terra no Sertão Semiárido*

A alocação de recursos do GEF é feita pelo governo brasileiro, que no caso do GEF Indígena reduziu a demanda inicial de US\$ 30 milhões para apenas US\$ 6 milhões, deixando as organizações indígenas insatisfeitas (“Fórum Carajás: Índios criticam MMA por corte de recursos” 2012). Segundo o folheto do GEF,

No atual período de recapitalização do GEF-5 (julho de 2010 a junho de 2014), o Brasil recebeu uma alocação indicativa de recursos para formular e implementar projetos no montante de US\$ 68.220.000 em biodiversidade, US\$ 53.920.000 em mudanças climáticas e US\$ 7.170.000 em degradação dos solos. Até o momento, o Brasil utilizou US\$ 22.180.000 para projetos em biodiversidade, US\$ 2.215.000 para projetos em mudanças climáticas e US\$1.080.000 para projetos em degradação dos solos. Além disso, há projetos à espera de aprovação do Conselho no montante de US\$32.769.000 em biodiversidade e US\$31.317.000 em mudanças climáticas. O Brasil ainda dispõe de US\$39.749.000 à espera de terem sua alocação programada (“O Brasil e o GEF”).

Desse total de quase US\$ 40 milhões a serem alocados até 2014, os recursos para biodiversidade e áreas degradadas (onde poderiam entrar ações para as TIs) somam cerca de US\$ 19 milhões (Tabela 17). Chama a atenção que até 2012 não havia projetos esperando pela aprovação do GEF para alocação desses recursos, o que poderia representar uma oportunidade para as TIs.

TABELA 17: ALOCAÇÃO DE RECURSOS DO BRASIL NO GEF (GEF, [S.D.])

Área foco	Alocação indicativa	Alocação utilizada	Projetos esperando aprovação	Alocações esperando para serem programadas	Total
STAR GEF-5					
Biodiversidade	68.220.000	54.987.200	0	13.232.800	136.440.000
Mudança climática	53.920.000	33.646.700	0	20.273.300	107.840.000
Áreas degradadas	7.170.000	1.080.000	0	6.090.000	14.340.000
Total	129.310.000	89.714.000	0	39.596.000	258.620.000

As perspectivas para mais recursos do GEF para TIs depende da execução do Projeto GATI e da vontade do governo (MMA especialmente). Para mobilizar o governo, deve haver demanda da sociedade, mas isso só dará resultado se o Projeto GATI já tiver desembolsado a maioria dos recursos. Assim, o GEF é uma fonte potencial importante e a estratégia de captação mais efetiva seria a aceleração do Projeto GATI, a determinação, pelo MMA, de alocação ao tema, e a elaboração de uma proposta de qualidade.

LifeWeb – Convenção da Biodiversidade

A iniciativa Life Web visa implementar as ações do Programa de Trabalho em Áreas Protegidas da Convenção da Diversidade Biológica. De acordo com o site da iniciativa (“LifeWeb” 2012),

O objetivo da LifeWeb é fortalecer o financiamento para áreas protegidas para conservar a biodiversidade, assegurar meios de vida e lidar com a mudança do clima por meio da implementação do Programa de Trabalho em Áreas Protegidas.

A LifeWeb funciona como uma plataforma de captação de recursos, em que projetos podem ser submetidos para financiamento com múltiplas contrapartidas. A demanda de recursos na LifeWeb já soma US\$ 604 milhões, enquanto as doações captadas chegam a pouco mais de um terço deste montante, US\$ 246 milhões. Apesar da demanda ser três vezes maior que os recursos já captados, a marca de US\$ 246 milhões captados é significativa.

Um exemplo de financiamento de projeto brasileiro na LifeWeb é o Consolidação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) do Brasil, que está captando US\$ 230 milhões, tem uma contrapartida brasileira de US\$ 115 milhões e já conseguiu cerca de US\$ 23 milhões da Alemanha. Neste caso, o montante é ainda pequeno, tanto comparado com as necessidades quanto comparado com montantes já disponibilizados no passado para esse tema, seja pela Alemanha, seja por outros doadores.

As solicitações ao LifeWeb se dão com o preenchimento de formulário de “expressão de interesse” pelos pontos focais da CDB ou do Programa de Trabalho sobre Áreas Protegidas, com endosso do Ministério do Meio Ambiente e de preferência também do Ministério das Relações Exteriores. Um projeto apoiando a gestão territorial e ambiental em TIs poderia se apoiar na relação entre as TIs e as UCs, formando mosaicos de conservação ou no fato de as TIs serem consideradas áreas protegidas de acordo com o Plano Nacional de Áreas Protegidas (PNAP) (*Decreto nº 5758 2006*). Isso depende do desenvolvimento de um projeto conjunto, entre MMA e Funai, de gestão de áreas protegidas.

Conclusões sobre as fontes de recursos governamentais bilaterais e multilaterais

Nas últimas duas décadas, as fontes de recursos governamentais bilaterais e multilaterais têm sido essenciais para o avanço das políticas relacionadas com a gestão territorial e ambiental das TIs, especialmente pelos projetos relacionados com o PP-G7, que ajudaram a demarcar as terras, fortaleceram as organizações indígenas e apoiaram alternativas econômicas. O maior financiador dessas ações, a Alemanha, continua sua cooperação e mantém seu compromisso com a Funai e as TIs, e representa sozinho a maior fonte de cooperação bilateral para os próximos anos. O apoio de outros países, porém, tem sido fundamental para o fortalecimento das organizações indígenas e indigenistas e para a alavancagem de novos recursos, como veremos adiante no caso do Fundo Kaiapó: esse é o caso da Noruega e EUA, por exemplo. No futuro, esse papel não deve se alterar.

No caso dos recursos multilaterais, este levantamento talvez pudesse ser expandido a algumas agências da ONU, mas verificamos que o Banco Mundial continua importante para alguns estados, especialmente no Acre, Estado que tem ações importantes desenvolvidas pelo governo estadual para as populações indígenas. Esses recursos, porém, são de empréstimo, e representam assim, recursos governamentais.

A Tabela 18 resume os valores aproximados da contribuição de algumas das fontes conforme a discussão apresentada acima.

TABELA 18: VALORES APROXIMADOS DA CONTRIBUIÇÃO DE ALGUMAS FONTES BILATERAIS E MULTILATERAIS PARA TIS E SUA PERSPECTIVA PARA OS PRÓXIMOS ANOS

Fonte	Linha de base anual (R\$ milhões)	Recursos para os próximos 4 anos (R\$ milhões)	Recursos médios anuais (R\$ milhões)	Tendência em relação ao período anterior
Alemanha	-	100	25	Aumento
Noruega	8	-	8	Estabilidade
EUA	8	12	3	Diminuição
Banco Mundial (ProAcre)	2,5	13,6	-	Aumento
GEF	2	8	2	Estabilidade

Esses recursos não expressam o total que vem sendo aplicado nem a perspectiva total. Entretanto, a partir dos exemplos colocados, vemos que os recursos dessas fontes para TIs tendem a ter certa estabilidade ou a aumentar. Os recursos da Noruega e dos EUA tendem a se concentrar no fortalecimento institucional das organizações indígenas e indigenistas para que demandem políticas públicas mais efetivas. Dessa forma, tendem a ser alavancadores de outros recursos.

Os recursos da Alemanha são os mais expressivos para ajuda direta à Funai e às TIs por meio da Funai e para serem obtidos precisam somente da proposição de um projeto. Os recursos do GEF poderiam ser significativos, mas por haver um projeto em execução, com recursos modestos e focado na PNGATI, é pouco provável que essa fonte seja realimentada antes de o projeto atual concluir suas ações e gastar a maior parte dos recursos. Neste caso, a estratégia de captação seria a aceleração do Projeto GATI e a articulação entre MMA e Funai para a proposição de um apoio do GEF mais substancial com base em arranjo institucional que dê maior velocidade de execução. No caso do LifeWeb, a mesma articulação entre MMA e Funai é necessária.

Os demais recursos enfatizam os parceiros, como governos estaduais e ONGs e organizações indígenas. Os recursos do Banco Mundial, de empréstimos, têm sido importantes em alguns estados. Neste caso, as parcerias entre a Funai e os governos estaduais são importantes para a inclusão dessas ações nos projetos propostos pelos Estados. Além disso, como a União costuma ter que aprovar os projetos estaduais, pode também influenciar seu conteúdo.

Observou-se, neste levantamento parcial, que os recursos internacionais tendem a se concentrar nas TIs situadas na região Amazônica, com destaque para a região Sul do Amazonas, devido à imensa pressão que sofre com o avanço do desmatamento e da fronteira agrícola. A Eletrobrás, por sua vez, parece também ter direcionado investimentos para uma área que já tinha investimentos da Noruega, junto com a CI, contribuindo com o Fundo Kayapó (ver a seguir), num território que também recebe recursos do Fundo Amazônia (cuja fonte principal é a própria Noruega). Um esforço de articulação institucional deveria evitar a concentração de excessiva de recursos.

Em termos da contribuição para o quadro geral, considera-se que a cooperação internacional deve dar, nos próximos quatro anos, uma contribuição em torno de R\$ 120 milhões, sendo parte investimentos e parte para custos recorrentes, o que dá uma média anual de R\$ 30 milhões.

5.4.1. FONTES DE RECURSOS ORIUNDOS DE ROYALTIES

Situação atual

Royalties é um termo de origem inglesa que deriva da palavra *royal*, e quer dizer “aquilo pertencente ou relativo ao ‘soberano’, ‘monarca’ ou ‘rei’”. *Royalties*, atualmente, é a palavra utilizada juridicamente para apontar valores pagos ao dono ou proprietário de recurso natural, processo de produção, marca, produto, patente de produto, ou obra original, pelos direitos respectivos de exploração, uso, distribuição ou comercialização do produto ou tecnologia em questão. Em nosso país, figuram vários tipos de royalties, pagos à iniciativa privada ou ao governo e no Plano Plurianual são denominados “Compensações Financeiras”.

Aplica-se ao caso o art. 231, § 3º, do Capítulo VIII - Dos Índios, da Constituição Federal.

§ 3º - O aproveitamento dos recursos hídricos, incluídos os potenciais energéticos, a pesquisa e a lavra das riquezas minerais em terras indígenas só podem ser efetivados com autorização do Congresso Nacional, ouvidas as comunidades afetadas, ficando-lhes assegurada participação nos resultados da lavra, na forma da lei.

O entendimento do Senado é que essa autorização do Congresso Nacional pode se dar por Decreto Legislativo. Por outro lado, o art. 176, § 1º, introduzido pela Emenda Constitucional nº 6, de 1995, dispõe:

Art. 176. As jazidas, em lavra ou não, e demais recursos minerais e os potenciais de energia hidráulica constituem propriedade distinta da do solo, para efeito de exploração ou aproveitamento, e pertencem à União, garantida ao concessionário a propriedade do produto da lavra.

§ 1º A pesquisa e a lavra de recursos minerais e o aproveitamento dos potenciais a que se refere o "caput" deste artigo somente poderão ser efetuados mediante autorização ou concessão da União, no interesse nacional, por brasileiros ou empresa constituída sob as leis brasileiras e que tenha sua sede e administração no País, na forma da lei, que estabelecerá as condições específicas quando essas atividades se desenvolverem em faixa de fronteira ou terras indígenas. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 6, de 1995).

Lideranças indígenas da TI Raposa Serra do Sol manifestaram-se contra a construção de usina hidrelétrica na Cachoeira do Tamandúá, Rio Cotingo, alegando que a Constituição Federal Brasileira prevê, sim, o aproveitamento dos recursos hídricos nas terras indígenas, mas que esse aproveitamento deve ser objeto de Lei Ordinária, não sendo válida a autorização por Decreto Legislativo. Lembrando que a Constituição Federal e a Convenção 169 da OIT, da qual o Brasil é signatário, determinam que seja garantido aos povos indígenas o direito de serem consultados sobre todas as medidas administrativas e legislativas que venham atingir os seus territórios, somente depois de atendido esse requisito, a autorização objeto do Projeto de Decreto Legislativo poderia ter sido aprovada.

O fato é que o único caso que temos é o dos Avá-Canoeiro da UHE Serra da Mesa, em que Furnas contribui para a TI direcionando recursos de royalties (um caso informal de Royalties é a taxa cobrada pelos Waimiri-Atroari sobre um percentual do minério transportado em seu território). Futuros casos provavelmente só ocorrerão a partir da regulamentação do artigo 231 da CF.

Estudo de Caso: usina hidroelétrica (UHE) Serra da Mesa

O único caso de pagamento por royalties a TIs é o da usina hidroelétrica (UHE) Serra da Mesa. É o programa mais significativo de Furnas voltado às comunidades indígenas. A UHE Serra da Mesa impactou os indígenas Avá-Canoeiro (na época tidos como extintos), no estado do Tocantins. Essa UHE foi estudada e começou a sua construção na década de 1980, mas o convênio para desenvolver ações para os Avá-Canoeiro foi estabelecido em 1992, com oito subprogramas, cujo maior destaque foi e ainda é a proteção territorial.

De 2002 a 2010, mesmo sem a formalização de convênio, as ações de proteção da TI continuaram. Estas ações são desenvolvidas por uma empresa privada contratada por Furnas, sob coordenação da Funai. Os recursos para outros temas são transferidos para a Renda indígena da Funai.

Para os próximos cinco anos estão previstos o montante de R\$ 6 milhões, sendo aproximadamente 40% deste valor para ações de proteção e 60% distribuídos em torno de seis ações: 1) vigilância, 2) meio ambiente e etnodesenvolvimento, 3) educação e memória, 4) saúde médica e odontológica, 5) obras e infra-estrutura, 6) apoio técnico, operacional, administrativo. Os programas terão a duração do tempo de operação da usina (50 anos) e hoje beneficiam sete Avá-Canoeiro e um Tapirapé.

Como se vê, vários temas da PNGATI são abrangidos pelos recursos, que são muito significativos.

Conclusões sobre royalties

Em termos de recursos, após a sua regulamentação, royalties terão enorme potencial para o financiamento da gestão territorial e ambiental em TIs, entre outras destinações, ao mesmo tempo em que as atividades geradoras dos royalties gerarão grandes riscos.

A experiência atual não permite identificarmos como serão as futuras operações, já que o caso dos Avá-Canoeiro não seria um caso típico. A tendência é de que os recursos de royalties entrem na Renda Indígena ou outros fundos específicos e sob governança indígena, com supervisão da Funai. Como os royalties serão específicos para cada TI, e devido à indefinição jurídica que apresentam, não é recomendável que entrem, neste momento, no Plano de Sustentabilidade Financeira da PNGATI.

5.4.2. FONTES DE RECURSOS DE PROJETOS DE EMPRESAS PÚBLICAS E PRIVADAS

Para mapear as fontes de recursos oriundas de empresas públicas e privadas para a PNGATI, foram selecionadas empresas que já mantêm algum relacionamento com comunidades indígenas por meio de programas originados de processos de licenciamento ambiental de empreendimentos ou de recursos vinculados a ações de responsabilidade social das empresas. Empresas públicas foram consideradas prioritárias, por estarem envolvidas direta ou indiretamente com grandes empreendimentos que impactam terras indígenas. Foram feitas entrevistas presenciais e/ou por telefone com representantes da Eletrobrás, Eletronorte, Odebrecht, DNIT, Fíbria, Furnas e Vale. Também foram utilizados dados fornecidos pela Funai.

Foram identificados os **programas básicos ambientais (PBAs)** atualmente desenvolvidos em decorrência de empreendimentos com impactos em TIs. Dentro desses PBAs, procurou-se identificar:

- se abrangem recursos que contemplam linhas relacionadas com as ações da PNGATI,
- natureza jurídica,
- recursos totais destinados,
- temas abrangidos pelo programa,
- duração,
- população beneficiária.

Também foram levantadas outras ações desenvolvidas pelas empresas que tenham relação com a PNGATI, mas que em vez de compensação tratem de **ações de responsabilidade socioambiental (RSA)**. Além das ações em andamento, procurou-se identificar se existem recursos de responsabilidade socioambiental da empresa com potencial de destinação para comunidades indígenas. Em ambos os casos, procurou-se identificar como os programas de RSA funcionam e quais os interesses e desafios das empresas. Além desses recursos, procurou-se identificar se haveriam outros recursos destinados ou com potencial de destinação às TIs e sob qual modalidade.

Além das entrevistas, seria importante uma consulta aos registros da Funai sobre as ações das empresas. A Funai possui um banco de dados para acompanhamentos dos processos de licenciamento ambiental conduzidos pelo órgão. Estas informações estão sendo migradas para o novo Sistema de Informação Indigenista, que substituirá o atual Sistema de Terras Indígenas. Entretanto, não existe um diagnóstico ou mesmo informações sistematizadas sobre as ações e programas de mitigação/compensação ambiental. A perspectiva é que, com a recente reestruturação do órgão e a criação da Coordenação Geral de Licenciamento Ambiental – CGLIC, esse tema possa ter um acompanhamento mais efetivo, que gere dados mais confiáveis.

Contexto da compensação de impactos em TIs

A Funai atua no controle dos impactos ambientais e socioculturais de empreendimentos às comunidades indígenas como partícipe do processo de licenciamento ambiental conduzido por órgãos licenciadores (Ibama ou SEMAs). Cabe à Funai a condução do componente indígena do licenciamento ambiental, o que contempla a manifestação do órgão em todas as fases do processo, além da realização de procedimentos de informação e consulta às comunidades indígenas.

É parte integrante do componente indígena do procedimento de licenciamento ambiental o estabelecimento de um Plano Básico Ambiental (PBA) específico para as comunidades indígenas, cuja função é mitigar e controlar os impactos ambientais e socioculturais dos empreendimentos, previstos nos estudos que identificam os impactos na fase do licenciamento prévio. A Funai orienta e

acompanha toda a elaboração destes programas conforme previsto em normativa interna¹⁹, com as seguintes determinações principais:

- a) A equipe responsável pela elaboração do PBA deverá ser multidisciplinar, composta por profissionais das áreas humanas/sociais e ambientais/naturais de acordo com as temáticas propostas nos programas.
- b) Em caráter de complementaridade, o PBA pode reforçar, apoiar ou fortalecer as políticas públicas, desde que comprovado nexo de causalidade com as interferências impostas pelo empreendimento.
- c) O PBA deverá prever como será o modelo de gestão da execução dos programas apontados, incluindo cronograma de execução.
- d) Os programas previstos no PBA devem buscar a sustentabilidade socioambiental das ações, possibilitando sua continuidade após a finalização do PBA.

Dados de Janeiro/2012 apontam que tramitam na Funai cerca de 759 processos de licenciamento ambiental, sendo 346 na Amazônia Legal. A distribuição dos processos por tipologia de empreendimento na Amazônia Legal está na Figura 14.

¹⁹ IN Funai nº 1, de 9 de janeiro de 2012, que estabelece normas sobre a participação da Funai no processo de licenciamento ambiental de empreendimentos causadores de impactos ambientais e socioculturais que afetem terras e povos indígenas.

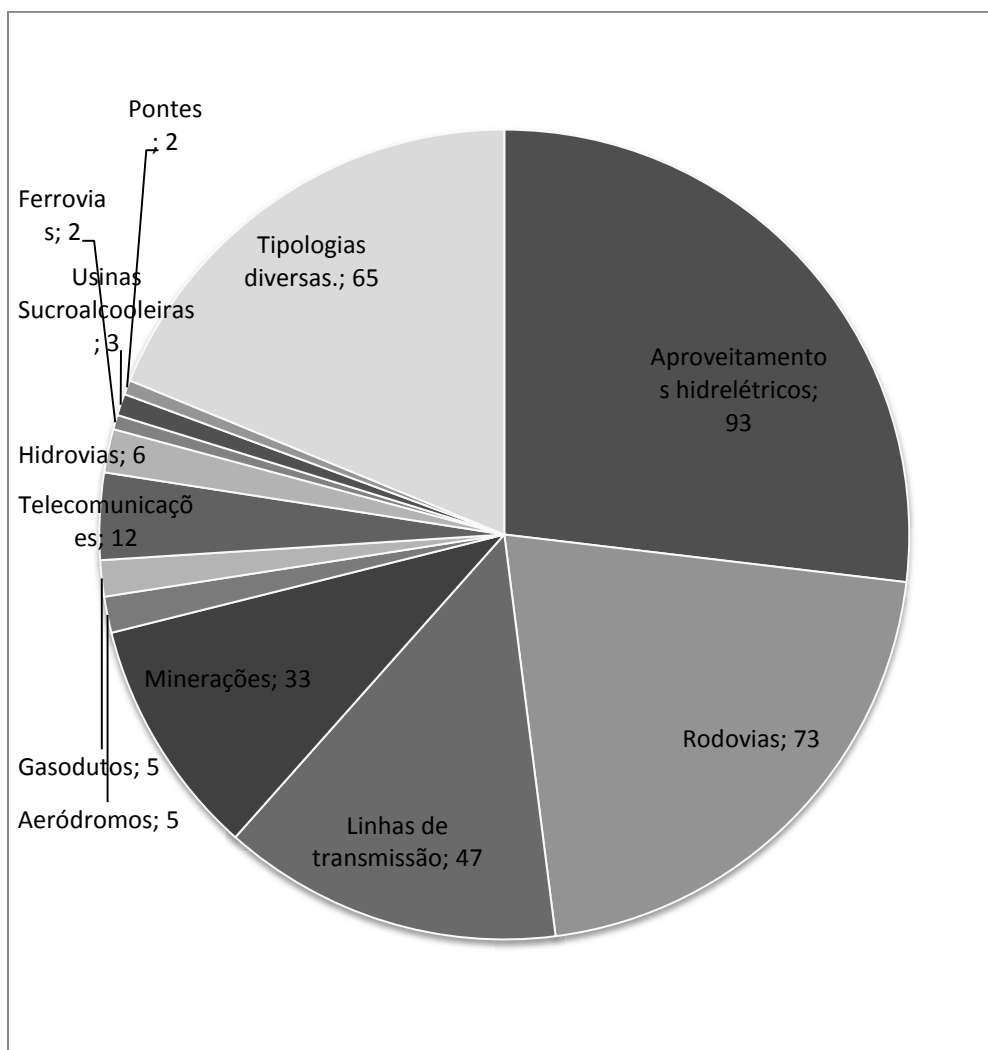


FIGURA 11: DISTRIBUIÇÃO DOS PROCESSOS DE LICENCIAMENTO POR TIPO DE EMPREENDIMENTO (FONTE: FUNAI, JANEIRO DE 2012).

Observa-se que o maior volume de processos de licenciamento com componente indígena são os aproveitamentos hidrelétricos (UHEs e PCHs), rodovias, linhas de transmissão e mineração (vários tipos, de pequeno e de grande porte). Se hoje são 759 processos, em 2007, antes do lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), em torno de 500 processos tramitavam na Funai sob licenciamento ambiental. Assim, houve um crescimento, de 2007 a 2012, de pelo menos 50%.

Do total de processos existentes, nem todos estão em fase de PBA e nem todos geram a execução de programas. Alguns deles geram ações pontuais de mitigação e/ou compensação e outros são processos que são “passivos”, ou seja, empreendimentos que existem há muitos anos, ou que já estavam instalados na TI no momento da sua regularização fundiária ou que foram construídos antes da legislação relativa à obrigatoriedade do licenciamento ambiental.

Um levantamento bastante inicial realizado pela Funai em 2012 mostra que há pelo menos 70 PBAs atualmente em execução em todo o Brasil. Entretanto este número é uma estimativa pequena frente ao volume de processos que tramitam na Funai. Para efeitos deste relatório, não é exagero

considerar que o número de ações e programas atualmente em execução possa chegar a 20% do total de processos existentes, em variadas dimensões, ou seja, cerca de 150 ações ou programas.

Esses PBAs não estão, necessariamente, relacionados a somente uma TI. Portanto, os 70 processos de PBA que tramitam hoje na Funai envolvem certamente mais do que 70 TIs. Se cada PBA destinar-se a duas TIs (e este é um número baixo para vários casos) estaremos nos referindo a 140 TIs que possuem alguma ação ou PBA decorrente de processos de licenciamento. Ou seja, nesta estimativa inicial, cerca de 20% das TIs do Brasil.

Os valores financeiros desses programas não são uniformes, pois eles variam conforme a identificação dos impactos e a proposição de medidas mitigadoras. Os empreendimentos com impacto regional tendem a ter programas maiores e de mais longo prazo, o que é a tendência dos empreendimentos previstos no PAC 2. O foco, portanto, deste Plano, foi empresas que estão e certamente estarão envolvidas com empreendimentos de impacto regional, que estabelecerão um longo relacionamento com comunidades indígenas.

Este número de programas tende a crescer, tendo em vista que o PAC 2 prevê um incremento significativo nos empreendimentos hidrelétricos com impacto em terras indígenas, notadamente localizados na Amazônia Legal, além de pavimentações de rodovias federais em várias regiões e construção de ferrovias nas regiões centro oeste, nordeste e sul. Existe uma previsão aproximada de 30 novos empreendimentos hidrelétricos planejados com impactos em terras indígenas, além dos que advirão dos inventários hidrelétricos que estão sendo realizados em diversos rios da Amazônia Legal e de diversos outros empreendimentos considerados menores (como PCHs) que não figuram na lista oficial do PAC, mas que impactam TIs.

PBAs de Empresas Públicas

Eletronorte

Dos diversos programas indígenas que a Eletronorte está envolvida, daremos foco no Programa Waimiri Atroari. Com atuação há 24 anos na TI Waimiri Atroari, é executado a partir de um convênio entre Eletronorte e Funai, em decorrência da construção da UHE Balbina, que inundou cerca de 30.000 ha da TI. Em 1971 eram 1.500 pessoas, mas em 1987, no início da construção da usina, os Waimiri-Atroari eram 374 pessoas, sendo que três de suas sete aldeias seriam afetadas pelo reservatório. Hoje há 27 aldeias com 1.500 indígenas na TI. A ideia de se ter um programa de 25 anos era pra assegurar o crescimento populacional e geracional.

O Programa está dividido em subprogramas específicos, que são: Educação, Saúde, Apoio a Produção, Proteção Ambiental, Vigilância, Administração, Apoio Operacional e Documentação e Memória.

A execução é feita diretamente pelo Programa, que possui personalidade jurídica própria e em parceria com a Funai, que possui uma Frente de Proteção Etnoambiental voltada aos Waimiri-Atroari. Possui ainda Conselho Consultivo composto de três membros da Eletronorte e quatro da Funai que, trimestralmente, avalia os trabalhos realizados e a programação para o trimestre seguinte. O Programa é ainda isento de imposto de renda, mas paga ISS.

O Programa tem um valor estimado por indígena (R\$ 9,98 por dia, o que totaliza R\$ 5.586.804,00 anuais), para implementar todas as ações.

Apesar de sua importância para a Eletronorte, o Programa Waimiri-Atroari não se trata de um PBA, pois foi estabelecido antes desse procedimento existir. Ele foi estabelecido a partir de um termo e compromisso entre Eletronorte e a Funai, caracterizando-se formalmente mais como responsabilidade socioambiental.

Esse mesmo modelo foi estabelecido com os Parakanã, com resultados importantes. Voltaremos a discutir estes programas quando tratarmos dos mecanismos financeiros.

DNIT

O DNIT está envolvido em 22 processos de licenciamento ambiental de rodovias com impactos em TIs. Esses processos estão em distintas fases (nem todos estão em execução de programas), e ocorrem em todo o Brasil. Como exemplos, podemos citar os programas da Tabela 19.

TABELA 19: PROCESSOS DE LICENCIAMENTO DE RODOVIAS DO DNIT (EXEMPLOS)

Rodovia	Comunidades Indígenas	Temas do Programa
BR 386/RS	Kaingang	Comunicação social, Recuperação de áreas degradadas, Incentivo ao conhecimento tradicional, Sustentabilidade e Segurança Alimentar
BR 163/PA	Tis: Baú, Mekragnotire, Kayapó.	Proteção de Tis, Alternativas econômicas sustentáveis, Educação ambiental
BR 429/RO	Tis: Urueu Wau Wau, Rio Branco, Poruborá, Massaco	Identificação de castanhais, Reflorestamento, Proteção de Tis
BR 101/AL	Tis: Wassu Cocal e Karapotó	Ambiental, Educação no trânsito e mecânica automotiva, Cooperativismo, Realocação de casas

Os PBAs têm diversas formas de execução. Em alguns, o DNIT contrata empresas para que estas executem as ações. Em outros casos, o DNIT repassa os recursos para a Renda Indígena da Funai, que decide entre executar diretamente ou realizar convênio com alguma instituição que o faça, como é o caso do PBA da BR 163.

O montante de recursos destinados aos PBAs é significativo e tem uma média de R\$ 5 milhões anuais por TI impactada. A forma de execução tem sido considerada um desafio, pois tanto DNIT quanto Funai atualmente não têm estrutura suficiente para gerenciar todos os programas.

PBAs de empresas privadas

Vale

A Vale tem um longo histórico de relacionamento com comunidades indígenas, principalmente a partir do projeto Grande Carajás (1982). Pouco tempo depois, a partir de uma condicionante imposta pelo Banco Mundial, a Vale teve que estabelecer “acordos” com comunidades indígenas situadas num raio de 100 km do empreendimento. Esses “acordos” financeiros ainda perduram, embora a empresa tenha a perspectiva de transformá-los em programas que visem à sustentabilidade e qualidade de vida, especialmente nos casos em que não gerou impacto qualitativo para as comunidades indígenas.

Hoje a Vale mantém “acordos” e programas nas seguintes TIs:

- No Pará: Xikrin do Cateté, Kayapó, Mãe Maria e Turá-Mariquita.
- No Maranhão: Rio Pindaré, Awa, Alto Turiaçu e Caru.
- Minas Gerais: Krenak.
- Ceará: Anacé.
- Espírito Santo: Tupiniquim e Comboios.

Em termos gerais de recursos, a Vale destina cerca de R\$ 40 milhões anuais para as TIs. A forma de execução, principalmente a partir de 1999 é, na grande maioria, feita diretamente por associações indígenas, após repasse pela Vale. No caso das TIs do Maranhão, a Vale repassa os recursos para a Renda Indígena/Funai, que executa as atividades.

Mais recentemente, a Vale tem reformulado sua atuação com comunidades indígenas. Primeiramente, este relacionamento era feito pela Área de Meio Ambiente, ligada ao licenciamento ambiental. Atualmente, a Vale criou um setor de relacionamento com comunidades que gerencia essa relação. Isto tem gerado uma qualificação paulatina dos quadros técnicos e perspectiva de melhor diálogo com as comunidades indígenas e com a própria Funai.

Isto significa que a Vale está em fase de transição de modelo. Os recursos vem sendo aplicados em ações mais imediatistas nas TIs (principalmente bens e serviços básicos assistenciais), mas se deseja que passem a ter uma característica de estimular o etnodesenvolvimento, a longo prazo, ou “planos de vida” de TIs.

Em relação à forma de execução dos recursos, a empresa considera que é um dos maiores desafios, juntamente com a forma de governança e participação indígena, para garantir o uso estratégico dos recursos.

Odebrecht

A Odebrecht atua no Brasil com dois PBAs voltados a comunidades indígenas, parte do licenciamento ambiental das UHEs Santo Antônio/RO e Teles Pires/MT. O PBA da UHE Santo Antônio foi dividido em duas fases, sendo a primeira emergencial. As TIs contempladas pelo programa são: Karitiana, Karipuna e Áreas de Referências de Índios Isolados.

O programa emergencial é basicamente de proteção territorial, com duração de um ano e execução direta pelo empreendedor. Para essa fase emergencial, o recurso total aplicado foi de R\$ 4.289.612,64. A segunda fase do PBA está em fase de consolidação e a tendência é que tenha o mesmo volume de recursos. O PBA da UHE Teles Pires ainda está em discussão com as comunidades indígenas, mas abrange ações de comunicação social, gestão ambiental e proteção territorial.

A Odebrecht possui uma política corporativa que estabelece diretrizes para o relacionamento com povos indígenas, o que muito se deve à atuação da empresa em outros países com população

indígena, a exemplo do Peru. Além dos PBAs vinculados aos processos de licenciamento ambiental, a empresa desenvolve uma parceria com uma ONG chamada Expedicionários da Saúde, que realizou um trabalho voltado ao diagnóstico de doenças oculares (catarata) com os Munduruku.

Fibria

A Fibria atua no estado do Espírito Santo com a TI Tupiniquim e no Mato Grosso do Sul com o povo Ofaye. Após longa controvérsia jurídica derivada de conflito fundiário com a TI Tupiniquim, foi estabelecido um TAC que culminou na homologação da TI e no estabelecimento de planos e programas voltados às comunidades indígenas. Atualmente, a empresa tem um programa de relacionamento com comunidades, que considera as comunidades tradicionais e indígenas como prioritárias. A perspectiva de atuação da empresa com estas comunidades é estimular a cultura, a recuperação de áreas degradadas e o desenvolvimento sustentável, estimulando a agroecologia.

Na TI Tupiniquim, realizaram estudo etnoambiental da TI com vistas ao estabelecimento de ações de recuperação de áreas degradadas pelo cultivo de eucalipto e implantação de um plano de gestão. Com os Ofaye, as ações de apoio à cultura são as mais significativas. Os recursos destinados aos programas para comunidades indígenas são em torno de R\$ 5 milhões por ano.

Para investir em mais comunidades indígenas será preciso primeiro organizar o passivo, principalmente no Espírito Santo, mas há interesse em expansão.

Observações gerais sobre recursos oriundos de PBAs de empresas públicas e privadas

Os recursos de fontes empresariais destinados às TIs são significativos, ainda que não sejam constantes e nem para todas as TIs. São cerca de 70 PBAs em andamento. Se cada um destinar um milhão de reais por ano às TIs, isso representaria pelo menos R\$ 70 milhões por ano, tornando-se a fonte de recursos mais significativa entre as fontes discutidas até este ponto do trabalho. Embora não haja dados sistematizados, é provável que essas ações estejam abrangendo pelo menos 20% das TIs do Brasil, mas o número pode ser maior, especialmente se considerarmos que a gestão territorial e ambiental será feita por complexos de TIs.

A maior parte destes recursos está associada aos PBAs decorrentes de processos de licenciamento ambiental. Assim, as linhas temáticas desses programas tendem a estar associadas diretamente aos impactos dos empreendimentos e não necessariamente aos eixos temáticos da PNGATI. Em geral, porém, tende a haver convergência, isto é, como os impactos gerados pelos empreendimentos tendem a serem ambientais e territoriais, as ações tratam necessariamente de gestão territorial e ambiental, além de algumas ações mais assistenciais. Esses programas mantêm relações bastante próximas com a PNGATI, na medida em que apoiam ações de proteção, recuperação de áreas degradadas, etnodesenvolvimento, segurança alimentar, dentre outras. Para utilizar os temas de gestão deste Plano, os temas que mais aparecem em PBAs são: a) Diagnóstico e monitoramento etnoambiental; b) Educação ambiental; c) Fomento e capacitação para conservação e uso sustentável dos recursos naturais, produção e renda; d) Prevenção e recuperação de danos ambientais; e) Vigilância, fiscalização e controle.

Para estabelecer esses programas há muitas dificuldades e conflitos que Funai e empreendedores enfrentam. A primeira delas diz respeito à qualidade dos estudos de impacto nas comunidades

indígenas que são realizados no âmbito do licenciamento ambiental. Muitas vezes esses estudos carecem de uma conectividade melhor entre impacto e medida, o que prejudica o desenvolvimento de programas mais integrados e voltados à sustentabilidade das TIs.

Do ponto de vista da Funai, isto implica dizer que é comum a emissão de pareceres que apontam a carência e lacunas dos estudos, indicando em muitos casos sua reformulação, tanto da matriz de impactos quanto das medidas/programas propostos. Do ponto de vista do empreendedor, ainda que esteja sob sua responsabilidade a realização dos estudos, a queixa por programas com resultados mais mensuráveis e visíveis é comum, pois há o interesse em enxergar de maneira mais clara o investimento que tem sido feito nas TIs, ainda que apenas estejam cumprindo condicionantes obrigatórias de processos de licenciamento ambiental.

É bem provável que com as novas normativas em curso os estudos passem a ter melhor orientação, o que resultará em melhor identificação de impactos e consequentemente melhor proposição de programas. Mas, para além do escopo normativo, este contexto seguramente irá mudar na medida em que as TIs tiverem planos de gestão estabelecidos, para servirem como instrumento de planejamento e, porque não, de negociação inclusive com empreendedores ou parceiros privados. Planos de gestão devem incluir, em muitos casos, uma análise com estratégias previstas para o controle de impactos e ameaças, o que implica em diagnosticar e/ou prever situações em que PBAs podem ser estabelecidos a partir de empreendimentos.

De forma geral, empresas reagem bem à ideia de investir em planos de gestão integrados e de longo prazo em TIs. Enxergam como uma forma de dar uma contribuição efetiva ao desenvolvimento, que possa ser melhor mensurável do que programas de curto prazo que nem sempre conseguem mitigar impactos ambientais. Recursos pulverizados em programas pouco eficazes podem reforçar lógicas de atuação que não contribuem para a sustentabilidade de TIs e, não raro, alimentam atitudes assistencialistas de ambos os lados.

Na tentativa de qualificar estudos e programas, a Funai tem mantido esforços para regulamentar de forma clara diretrizes para estudos e programas, e qualificar melhor o acompanhamento, para que tais programas de fato mitiguem impactos e contribuam para a sustentabilidade das TIs.

Estes interesses podem ser convergentes, na medida em que haja cada vez mais planos de gestão territorial e ambiental de TIs, que possam orientar a entrada desses recursos decorrentes de empreendimentos. Da mesma forma, para além da mitigação, recursos de responsabilidade social, embora hoje insignificantes, têm um bom potencial de expansão, na medida em que possam ser direcionados para contribuir (sem financiar totalmente) para a gestão de TIs ou de conjuntos de TIs.

Outra dificuldade importante diz respeito à execução destes programas. As formas de execução são muito variadas e isto reflete diretamente na qualidade dos próprios programas. DNIT e Eletrobrás, por exemplo, possuem regimes jurídicos que criam gargalos para uma boa execução, ao passo em que as empresas privadas, como a Odebrecht e a Fíbria, conseguem contratar diretamente pessoal e serviços, tendendo a ter melhor execução dos programas.

O ideal seria que a PNGATI construísse um arranjo institucional que permitisse que estes programas tivessem uma melhor execução, incorporando a experiência da Renda Indígena e, para além destes,

que permitisse que empresas pudessem aportar recursos de doação além das áreas impactadas por empreendimentos.

Conclusões em relação aos recursos oriundos de PBAs

Em relação aos PBAs de empresas públicas, Furnas e Eletronorte têm equipes dedicadas a projetos específicos junto às TIs. Essas equipes, muitas vezes oriundas da própria Funai, têm uma forte ligação com os trabalhos desenvolvidos e resultados alcançados nas TIs. Os recursos são significativos. Já o DNIT tem presença em todo o território nacional e seus projetos tendem a ter impacto territorial em mais de uma TI. Os recursos para os PBAs são muito expressivos, mas o DNIT procura descentralizar essa obrigação em vez de se envolver diretamente com as ações. De forma distinta das empresas, o DNIT ainda não tem o benefício extra de cumprir sua obrigação com a aparência de estar envolvido com ações de RSA e, assim, seria interessante alguma forma de descentralização dos recursos por meio de um fundo voltado às TIs. As empresas buscam maior autoria, seja na gestão de recursos, seja escolha de sua destinação.

As empresas privadas destinam recursos bastante significativos aos PBAs. O problema que identificam é a pulverização das ações, que muitas vezes não parecem relacionada com o impacto gerado pelo empreendimento, ou ainda, não aproveita os recursos em soluções mais sustentáveis e estruturantes. Do lado das empresas, devido ao número crescente de empreendimentos e de necessidade de atuação em TIs, há um esforço notável no sentido de gerar inovação nessa área, com a estruturação de departamentos de relação com as comunidades, já que as empresas percebem que os PBAs demandam qualificação interna específica e que não podem ser simplesmente deixados às áreas técnicas ligadas à construção/engenharia.

As empresas também parecem motivadas com os resultados iniciais alcançados e da inovação socioambiental que empreendem. Por outro lado, sentem que um papel mais estruturante poderia ter melhor repercussão com a Funai assumindo um protagonismo maior e propondo novos modelos de gestão desses programas. A abordagem territorial de gestão e promoção do etnodesenvolvimento parece agradar as equipes socioambientais das empresas.

Assim, em relação aos PBAs, a estratégia de captação deve estabelecer uma ligação entre as compensações e a implementação da gestão territorial e ambiental, a partir da elaboração do plano de gestão contextualizado no território, e com a implementação de arranjos e mecanismos inovadores de gestão dos recursos, mantendo parte da autoria com as empresas interessadas neste aspecto.

5.4.3. EMPRESAS E RESPONSABILIDADE SOCIOAMBIENTAL

Algumas empresas entrevistadas sobre os PBAs também foram entrevistadas para identificar seu interesse em destinar recursos de responsabilidade socioambiental às TIs.

Eletrobrás

Funai e Eletrobrás firmaram um Protocolo de Intenções em novembro de 2010, com duração de cinco anos, com o objetivo de estabelecer uma cooperação entre as instituições para desenvolver programas voltados às comunidades indígenas que sejam direta ou indiretamente afetadas pela implantação e/ou exploração de empreendimentos de energia elétrica que a Eletrobrás e/ou suas

empresas controladas tenham participação societária direta. Embora este Protocolo tenha sido firmado a partir do parecer da Funai emitido no licenciamento prévio da UHE Belo Monte, os programas e ações decorrentes dele não se confundem com os PBAs que são implantados no âmbito do licenciamento ambiental, para evitar superposição de recursos financeiros e/ou atividades. De forma geral, os temas que esta cooperação pretende trabalhar são:

- Etnodesenvolvimento
- Segurança alimentar e nutricional
- Fortalecimento das associações indígenas

Os recursos para estes programas são recursos de responsabilidade social da empresa e, até o momento, serão aplicados para as comunidades indígenas Kayapó²⁰. Na primeira fase, serão desenvolvidos projetos emergenciais, no valor de R\$ 2 milhões, que deverá ser sucedido por um projeto de longo prazo a ser implantado até 2015.

Para a Eletrobrás, a ampliação de projetos de responsabilidade social para outras comunidades indígenas dependerá de como essa experiência vai funcionar, se der bons resultados. Um desafio apontado é a forma de execução, pois esta deve contar necessariamente com a execução direta por organizações indígenas ou não governamentais. Cabe à Funai o acompanhamento dos programas.

Odebrecht

Além dos PBAs vinculados aos processos de licenciamento ambiental, a empresa desenvolve uma parceria com a ONG Expedicionários da Saúde, que realizou o diagnóstico de doenças oculares (catarata) com os Munduruku.

Existe a disponibilidade de realizar uma versão indígena do Programa Acreditar, que tem o objetivo, com populações não-indígenas, de formar profissionais para atuar na construção civil e promover a inclusão de pessoas no mercado de trabalho, mas acreditam que essa ideia ainda precisa ser amadurecida com a Funai.

Fibria

Há interesse em expandir os recursos destinados às comunidades indígenas, mas apenas após melhorar o passivo existente, principalmente na TI Tupiniquim (ES).

Vale

A Vale apoia ações pontuais, como festas culturais e eventos dos povos indígenas, a partir de demandas, independente dos recursos vinculados ao licenciamento ambiental.

²⁰ Vamos verificar que os Kayapó têm recebido recursos de várias fontes identificadas neste relatório. Essa situação é comum entre os povos com maior articulação com empresas, ONGs e governos.

Conclusões sobre recursos de responsabilidade socioambiental

Os recursos de RSA, mesmo para empresas que são alvo de críticas ambientais (e por isso deveriam estar interessadas em melhorar sua imagem) são pouco expressivos quando comparados com os recursos de compensação. Como não há uma métrica de RSA, ações pontuais e pouco significativas acabam valendo tanto quanto ações mais relevantes e demandadoras de recursos. A Funai, ou outra organização, poderia contribuir para a geração dessa métrica, por meio de um cadastro das ações de RSA, do envolvimento das empresas em parcerias territoriais ou mesmo de uma bolsa de projetos, onde as empresas pudessem localizar aqueles que dariam maior retorno corporativo, ao mesmo tempo em que a demanda não atendida ficasse bem identificada e transparente.

Os recursos de responsabilidade socioambiental não são, ainda, muito significativos para a gestão territorial e ambiental de TIs, mas a maioria das grandes empresas públicas e privadas que hoje mantém relações com comunidades indígenas possuem áreas de atuação maiores do que a área de uma TI específica. Com um mecanismo de financiamento e arranjos de implementação mais bem estruturados é possível atrair recursos para investimento na gestão territorial e ambiental de TIs da própria responsabilidade social das empresas.

5.5. FONTES DE RECURSOS DOS “SERVIÇOS AMBIENTAIS”: ICMS ECOLÓGICO E REDD+

Nesta seção dedica-se atenção a duas fontes ligadas aos chamados “serviços ambientais”: REDD+ e ICMS Ecológico. Essas fontes foram escolhidas considerando seu grau de amadurecimento e potencial de captação para a maioria das TIs no Brasil.

5.5.1. ICMS ECOLÓGICO

Muito tem se discutido sobre o potencial do ICMS Ecológico para gerar a sustentabilidade financeira das áreas protegidas. A promessa, porém, não tem se efetivado. Neste plano, também nos dedica-se a discutir o potencial desse instrumento.

As informações sobre o ICMS Ecológico no Brasil foram obtidas a partir das informações disponibilizadas na literatura e na Internet pelos governos estaduais. Um quadro geral foi construído, mas para entender como o ICMS Ecológico pode funcionar na prática, tomou-se o estudo de caso de Juína, no Mato Grosso. As informações sobre Juína foram obtidas no site do governo estadual.

ICMS Ecológico no Brasil

O ICMS Ecológico é uma parcela do Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) integrante da parte livremente disposta pelos Estados, destinada ao pagamento por um serviço ambiental prestado pelos Municípios. Esta destinação deve ser prevista nas legislações estaduais. Cada lei estadual pode estabelecer seus próprios critérios, definindo quais as unidades de conservação que serão consideradas e demais critérios, que variam desde a proteção de mananciais até à gestão de usos sólidos.

Nem sempre a lei estadual inclui as terras indígenas entre as áreas a serem consideradas como áreas protegidas para a finalidade de repasse do ICMS. Esta inclusão, contudo, deve ser expressa, desde que o termo genérico “unidade de conservação”, segundo a lei federal de unidades de conservação

(Lei nº. 9.985, de 18 de julho de 2000), que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação não inclui as TIs, nem mesmo entre as unidades de conservação de uso sustentável.

Atualmente, 16 estados apresentam legislação que permite o ICMS Ecológico (Tabela 6). Outros Estados estão debatendo o chamado ICMS Ecológico, mas em alguns, com o nome de ICMS Verde, ICMS Socioambiental. Entre os estados que estão travando esse debate, estão Alagoas, Amazonas, Bahia, Espírito Santo, Pará, Santa Catarina e Sergipe.

TABELA 20: RESUMO DA SITUAÇÃO DO ICMS ECOLÓGICO NOS ESTADOS DE ACORDO COM A LEGISLAÇÃO

ESTADO	ANO DE CRIAÇÃO (LEI)	PERCENTUAL	INCLUI TERRAS INDÍGENAS
Acre	2004	3-5%	Sim
Amapá	1996	1,4%	Sim
Ceará	2007	2%	Não
Goiás	2007	5%	Não
Mato Grosso	2001	5%	Sim
Mato Grosso do Sul	2011	5%	Em acordo com grau de regularização
Minas Gerais	1995	1.10	Sim, entre demais áreas (0,1)
Paraíba	2011	5%	Não
Paraná	1990	2,5%	Sim
Pernambuco	2001	1%	Indefinido
Piauí	2008	5%	Sim
Rio de Janeiro (4)	2007	2,5%	Não
Rio Grande do Sul	1997	7%	Sim
Rondônia	1996	5%	Sim
São Paulo	1993	0,5%	Não
Tocantins	2002	3,5%	Sim, em acordo com grau de regularização

Fonte: Legislações estaduais

A seguir, apresentamos a situação jurídica do ICMS Ecológico em cada estado que já dispõe de legislação sobre o tema. Não foram levantados dados financeiros. Uma discussão sobre esse aspecto será realizada no estudo de caso que aborda o Mato Grosso.

Acre

No Acre, o ICMS Ecológico recebe o nome de ICMS Verde, contemplando os municípios que abriguem em seu território unidades de conservação ambiental ou que sejam diretamente influenciados por elas (Lei nº 1.530, de 22 de janeiro de 2004). A alíquota relativa ao ICMS Verde será equivalente a 5% da arrecadação total do Imposto, e as unidades de conservação ambiental a que alude o art. 1º dessa lei abrangem as “comunidades indígenas”:

Art. 3º As unidades de conservação ambiental a que alude o art. 1º desta lei são as áreas de preservação ambiental, as comunidades indígenas, estações ecológicas, parques, reservas florestais, florestas, hortos florestais, áreas de relevante interesse de leis ou decretos federais, estaduais ou municipais, de propriedade pública ou privada.

A Lei acreana no Art. 3º cria dúvidas quanto à sua aplicabilidade, uma vez que define unidade de conservação de forma muito ampla, em desacordo com a Lei 9.985 (SNUC) e com a própria Lei Nº 1.426 de 27 de dezembro de 2001, que define unidade de conservação no âmbito do Sistema Estadual de Áreas Naturais Protegidas (Seanp):

Art. 17. São consideradas como unidades de conservação estadual: unidades de conservação de proteção integral, unidades de conservação de uso sustentável e unidades de conservação provisória.

§ 1º. Unidades de conservação de proteção integral são aquelas que têm por objetivo básico preservar a natureza, sendo admitido apenas o uso indireto dos seus recursos naturais, com exceção dos casos previstos nesta lei. Elas podem ser: reservas biológicas, parques, estações ecológicas e monumentos naturais, estaduais e municipais.

§ 2º. Nas unidades de conservação de proteção integral admite-se apenas o uso indireto de seus atributos naturais.

§ 3º. Unidades de conservação de uso sustentável são aquelas que têm, por objetivo básico, compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável dos seus recursos naturais. Elas podem ser: florestas públicas de produção, reservas extrativistas, reservas particulares de patrimônio natural e áreas de proteção ambiental, estaduais e municipais.

Constata-se que uma lei está em desacordo com a outra. Além disso, a Lei acreana se refere somente a “comunidades indígenas” e não também a “terras indígenas” e as extensões territoriais desses dois conceitos pode ser tremendamente diferente com o entendimento que se tenha.

De qualquer maneira, a fórmula instituída pelo governo estadual dá maior ênfase às UCs que às TIs:

Fórmula para o cálculo do Índice do ICMS Verde:

$$IPV = (TI * 0,1 + UC * 0,9) + fcap$$

Onde:

IPV = Índice de Participação correspondente ao ICMS Verde

TI = % de áreas indígenas normalizado (corresponde a contribuição das áreas com terras indígenas do município em relação às áreas com terras indígenas do Estado do Acre, normalizado para 0 a 1)

UC = % de unidades de conservação normalizado (corresponde a contribuição das áreas com unidades de conservação do município em relação às áreas com unidades de conservação do Estado do Acre, normalizado para 0 a 1)

Fcap = Fator de correção em função da área e população (Portaria N.º 091 de 28 de dezembro de 2010)

Assim, para que o ICMS Verde seja mais efetivo para as TIs no Acre, a forma de cálculo do índice acima deveria mudar, dando importância equivalente a TIs e UCs. Seria também adequado incluir algum fator de qualidade e uma condição de aplicação de parte dos recursos nas áreas protegidas, incluindo TIs.

De acordo com o Decreto nº 4.918 de 29 de dezembro de 2009, a implantação desse percentual será progressiva e anual, sendo atualmente (2012), de 3%, passando para 4% e 5%, respectivamente, em 2013 e 2014. Os percentuais do ICMS Verde previstos serão deduzidos dos 25% (vinte e cinco por cento) do ICMS repassado aos municípios, nos termos do inc. II do art. 3º da Lei Complementar Federal nº 63, de 11 de janeiro de 1990.

Os recursos oriundos do ICMS Verde a que cada município tiver direito serão aplicados exclusivamente na elaboração e execução de políticas, programas, ações, projetos de

desenvolvimento sustentáveis, vinculados à melhoria das variáveis descritas nos incisos no art. 3º desse Decreto²¹, ou ainda no fortalecimento do Sistema Municipal de Meio Ambiente, nos termos da norma municipal específica e do Regulamento Operativo previsto no art. 5º desse Decreto. Dessa forma, o uso da receita do ICMS Verde é vinculado a ações na área de saúde e educação ou do Sistema Municipal do Meio Ambiente, o que pode não incluir as TIs (depende da definição de cada município). Assim, para haver garantia de uso dos recursos do ICMS Verde na gestão territorial e ambiental de TIs é necessário alterar o Decreto estadual nº 4.918, permitindo esse uso.

Portanto, o financiamento da PNGATI a partir do ICMS ecológico do Acre depende de aperfeiçoamento na legislação estadual.

Amapá

No Amapá, a Lei nº 322, de 23 de dezembro de 1996 dispõe sobre a distribuição de parcela da receita do produto da arrecadação dos *impostos estaduais* e inclui, nos seus critérios, o do Índice de Conservação do Município, calculado de acordo com o Anexo IV dessa Lei (o que inclui a área de unidades de conservação e avaliação de seu grau de conservação), reservando 1,4% do total ao meio ambiente. O Anexo IV menciona o cálculo da distribuição por área da unidade de conservação. Estranhamente, as áreas indígenas são consideradas categoria de manejo de unidade de conservação no Anexo V.

A Lei amapaense cria dúvidas semelhantes às criadas pela Lei acreana, apesar de que o Código Ambiental do Amapá (Lei Complementar Nº 0005 de 18 de agosto de 1994), que cria o Sistema Estadual de Unidades de Conservação (Siseuc), define somente “espaços territoriais especialmente protegidos”, dentro dos quais as UCs estão incluídas. O Código tampouco cita as terras indígenas.

Portanto, o financiamento da PNGATI a partir do ICMS ecológico no Amapá depende de alteração na legislação estadual para incluir TIs.

Ceará

No Ceará, a Lei nº 14.023, de 17.12.07 modifica dispositivos da Lei nº 12.612, de 7 de agosto de 1996, que define critérios para distribuição da parcela de receita do produto e arrecadação do ICMS, pertencente aos municípios. Segundo, essa Lei, 2% do ICMS são reservados aos municípios em função do Índice Municipal de Qualidade do Meio Ambiente de cada município, formado por indicadores de boa gestão ambiental, calculado pelo Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (Ipece).

²¹ I - avaliação dos alunos pelo programa de avaliação da aprendizagem – PROA;

II - taxa de mortalidade infantil por mil nascidos vivos;

III - taxa de cobertura vacinal; e

IV - taxa de cobertura do atendimento pré-natal às gestantes.

O Decreto nº 29.306, de 05 de junho de 2008, dispõe sobre os critérios de apuração dos índices percentuais, que são relacionados à gestão dos resíduos sólidos.

Portanto, o financiamento da PNGATI a partir do ICMS ecológico no Ceará depende de alteração na legislação estadual, que pode ser feita por decreto, para incluir as áreas protegidas no cálculo do Índice Municipal de Qualidade do Meio Ambiente, o que refletiria uma mudança fundamental da forma como se vê a qualidade ambiental dos municípios.

Goiás

Em Goiás, a Lei Complementar nº 90, de 22 de dezembro de 2011, regulamenta a distribuição do ICMS, contemplando com 1,25% (em 2012) a 5% (em 2015) da arrecadação os Municípios que abriguem em seus territórios unidades de conservação ambiental, ou que sejam diretamente por elas influenciados ou, ainda, aqueles possuidores de mananciais para abastecimento público. A definição de unidades de conservação não inclui terras indígenas.

Portanto, o financiamento da PNGATI a partir do ICMS ecológico em Goiás depende de alteração na legislação estadual para incluir TIs.

Mato Grosso

No Mato Grosso, a Lei Complementar nº 73, de 07 de dezembro de 2000, dispõe sobre os critérios de distribuição da parcela de receita do ICMS pertencente aos municípios, de que tratam os incisos I e II do parágrafo único do art. 157 da Constituição Estadual e dá outras providências. A Lei Complementar inclui entre os critérios de distribuição da parcela de receita do produto da arrecadação do ICMS, pertencente aos municípios, a existência “unidade de conservação/terra indígena”, estabelecendo o percentual de 5% por exercício fiscal.

O critério unidade de conservação/terra indígena deverá ser calculado através da relação percentual entre o índice de unidades de conservação dos municípios e a soma dos índices de unidades de conservação de todos os municípios do Estado calculados de acordo com o definido no Anexo I dessa lei, considerando-se as unidades de conservação municipais, estaduais e federais cadastradas e aquelas que venham a ser cadastradas, inclusive áreas indígenas. O Órgão Ambiental Estadual fará publicar, anualmente, lista atualizada das unidades de conservação/terras indígenas e dos municípios habilitados a receber a cota parte referente a este critério e as áreas das terras indígenas correspondentes integral ou parcialmente aos municípios serão aquelas definidas pelo “órgão competente” (segundo texto da Lei), que recebem, como fator de correção, o valor 0,7, sendo o valor máximo, 1.

Mais será discutido sobre o Mato Grosso no estudo de caso ao final desta seção, mas o Estado já aplica os recursos do ICMS ecológico em TIS em alguns municípios.

Mato Grosso do Sul

No Mato Grosso do Sul, a Lei Complementar nº 057, de 04 de janeiro de 1991, alterada pela Lei Complementar nº 077, de 07 de dezembro de 1994, estabeleceu que a parcela da receita pertencente aos municípios inclui a transferência de 5% do ICMS para rateio entre os municípios que tenham parte de seu território integrando unidades de conservação.

As áreas de terras indígenas foram incluídas pela Lei nº 2.193 de 18 de dezembro de 2000. A inclusão, feita por lei ordinária (e, assim, questionável), foi validada da Lei Complementar nº 159, de 26 de dezembro de 2011, que alterou a Lei Complementar nº 57 (ver que existe hierarquia entre as leis e uma determinada categoria somente pode ser alterada por outra da mesma espécie). Os critérios técnicos de alocação dos recursos e os índices percentuais relativos a cada município são definidos e calculados pela Fundação Estadual de Meio Ambiente (Femap).

O Decreto nº 10.478, de 31 de agosto de 2001 veio estabelecer métodos para o rateio da parcela de receita de ICMS pertencente aos Municípios. Segundo este Decreto, as áreas de terras indígenas poderão ter fatores de conservação diferenciados em função do seu nível de consolidação jurídico-formal, mas não foram incluídas, nele, maiores definições. À Secretaria de Estado de Meio Ambiente, Cultura e Turismo e ao Instituto de Meio Ambiente-Pantanal ficou atribuída a autorização para editar normas complementares necessárias à execução das disposições deste Decreto. É bastante complicado o cálculo de distribuição, estabelecido pela Portaria n.º 001/01 do Instituto de Meio Ambiente Pantanal. O fator de conservação de áreas indígenas já identificadas (presumindo-se que sejam as registradas) é fixado em 0,45, sendo o valor máximo, 1.

A avaliação das TIs pelo grau de consolidação jurídico-formal é uma fraqueza da legislação do Mato Grosso do Sul, uma vez que essa consolidação não depende dos investimentos dos recursos do ICMS ecológico, diferentemente do grau de conservação da área. Além disso, a consolidação jurídico-formal não tem relação com os serviços ambientais da área, sendo no máximo um reconhecimento da limitação imposta ao território do município, ou seja, um tipo de compensação. Portanto, o financiamento da PNGATI a partir do ICMS ecológico no Mato Grosso do Sul depende de aperfeiçoamento na legislação estadual para incluir os resultados da gestão territorial e ambiental das TIs entre os indicadores para alocação dos recursos entre os municípios.

Minas Gerais

Em Minas Gerais, a Lei nº 12.040, de 28 de dezembro de 1995, que primeiro dispôs sobre a distribuição da parcela de receita do produto da arrecadação do ICMS pertencente aos municípios foi revogada. A Lei nº 13.803, de 27 de dezembro de 2000, que a substituiu, dispõe sobre a distribuição da parcela da receita do produto da arrecadação do ICMS pertencente aos municípios, mas foi parcialmente revogada pela Lei nº 18.030, de 12 de janeiro de 2009. Segundo esta última, a parcela da receita do produto da arrecadação do ICMS pertencente aos municípios, de acordo com critério ambiental, é de 1,10. Deste total, 45,45% é destinado às unidades de conservação estaduais, federais, municipais e particulares e a área de reserva indígena²². Existe uma tabela com o Fator de Conservação para Categorias de Manejo de Unidades de Conservação. Para “áreas indígenas”, o fator é 0,5.

²² A Lei prevê também uma parcela de 9,1% (nove vírgula um por cento) do total com base na relação percentual entre a área de ocorrência de mata seca em cada Município, e a área total deste, informada pelo Instituto Estadual de Florestas – IEF, que não tem precedentes nas leis antes analisadas.

Portanto, o financiamento da PNGATI a partir do ICMS ecológico em Minas Gerais já pode ocorrer, mas sua melhor destinação depende de aperfeiçoamento na legislação estadual.

Paraíba

Na Paraíba, a Lei nº 9.600, de 21 de dezembro de 2011, disciplina a participação dos municípios na arrecadação do Imposto sobre a Circulação de Mercadorias - ICMS, mediante repasse ecológico, destinando 5% (cinco por cento) destinados aos Municípios que abrigarem, na totalidade ou em parte de seu território, uma ou mais unidades de preservação ambiental públicas e/ou privadas, instituídas nos âmbitos municipal, estadual e federal, não incluídas terras indígenas.

Portanto, o financiamento da PNGATI a partir do ICMS ecológico na Paraíba depende de alteração na legislação estadual para incluir TIs.

Paraná

No Paraná, a Lei Complementar nº 59, 1º de outubro de 1991, implantou o ICMS Ecológico. A Lei Complementar nº 67, de 08 de Janeiro de 1993 redefiniu as unidades de conservação ambiental a que se refere a LC53/91 como “as áreas de preservação ambiental, estações ecológicas, parques, reservas florestais, florestas, hortos florestais, áreas de reservas indígenas, área de relevante interesse de leis ou decretos federais, estaduais ou municipais, de propriedade pública ou privada”. Repete assim as incertezas de definição de UCs feitas nas leis de outros estados.

Devem receber recursos do ICMS Ecológico os municípios que possuem unidades de conservação ambiental ou que sejam diretamente influenciados por elas e mananciais de abastecimento público. Do volume total de recursos a serem repassados aos municípios (5%), estes devem ser divididos em 50% para projetos referentes a unidades de conservação e os outros 50% para projeto para mananciais de abastecimento de água. O Decreto nº 2.791, de 27/12/1996, estabeleceu os critérios técnicos de alocação de recursos.

Portanto, o financiamento da PNGATI a partir do ICMS ecológico no Paraná depende de aperfeiçoamento na legislação estadual para incluir TIs.

Pernambuco

Em Pernambuco, é a Lei nº 10.489, de 02 de outubro de 1990, com a redação da Lei nº 11.899, de 21 de dezembro de 2000 e da Lei nº 12.206, de 20 de maio de 2002, que determina os critérios de distribuição de parte do ICMS que cabe aos municípios, relativamente aos aspectos socioambientais. Segundo o critério do meio ambiente, 1% do total deverá ser distribuído entre os municípios que possuam unidades de conservação, com base no índice de conservação do respectivo município, fornecido semestralmente pela Companhia Pernambucana do Meio Ambiente - CPRH, considerando a área de unidades de conservação, a área do Município, a categoria de manejo e o grau de conservação do ecossistema protegido, observada a legislação pertinente.

Este percentual não mudou com a edição da Lei nº 12.432, de 29 de setembro de 2003, que ajusta esses critérios a partir de 01 de janeiro de 2004. Considerando a necessidade de sistematizar as informações prestadas pela Companhia Pernambucana do Meio Ambiente - CPRH à Secretaria da Fazenda, relativamente às unidades de conservação, visando ao cálculo do índice de participação dos

Municípios na receita ICMS - para o exercício de 2002, foi editado o Decreto nº 23.473, de 10 de agosto de 2001. Não há notícias de leis posteriores regulamentando o assunto. As TIs não estão incluídas.

Portanto, o financiamento da PNGATI a partir do ICMS ecológico em Pernambuco depende de alteração na legislação estadual para incluir TIs.

Piauí

No Piauí, a Lei nº 5.813, de 03 de dezembro de 2008, cria o ICMS ecológico para beneficiar municípios que se destaquem na proteção ao meio ambiente, instituindo o Selo Ambiental, em três categorias conforme o nível de sua gestão dos recursos naturais e meio ambiente. O percentual atribuído ao ICMS Ecológico é de 5%, a partir do terceiro ano de distribuição.

De acordo com a Lei, os municípios devem ter disposições legais sobre unidades de conservação ambiental, inclusive comunidades indígenas, além de terem de atender a muitos outros requisitos para sua qualificação como beneficiário do rateio. Entretanto, o Decreto que regulamenta a Lei (Decreto nº 14.348, de 13 de dezembro de 2010) e estabelece os critérios para concessão do selo não inclui as terras indígenas entre os critérios. Em relação às UCs, os critérios são bastante específicos e chegam a detalhes dos instrumentos de gestão, como o plano de manejo e o conselho gestor.

Portanto, o financiamento da PNGATI a partir do ICMS ecológico no Piauí depende de aperfeiçoamento na legislação estadual para incluir TIs, o que pode ser feito por decreto.

Rio de Janeiro

No Rio de Janeiro, a Lei nº 2.664, de 27 de dezembro de 1996, alterada pela Lei nº 5100 de 04 de outubro de 2007, trata da repartição, aos Municípios, do produto da arrecadação do ICMS, incluindo o critério de conservação ambiental, que considera a área e a efetiva implantação das unidades de conservação existentes no território municipal, observadas as disposições do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC – e seu correspondente no Estado, quando aprovado: as áreas protegidas, a qualidade ambiental dos recursos hídricos, e a coleta e disposição final adequada dos resíduos sólidos.

O percentual a ser distribuído aos municípios, em função do critério de conservação ambiental acrescido, é de 2,5% (dois vírgula cinco pontos percentuais), subtraídos da parcela total distribuída aos municípios de acordo com a Lei nº 2.664/96. O decreto estadual nº 41.844, de 4 de maio de 2009, estabelece as definições técnicas pertinentes.

Portanto, o financiamento da PNGATI a partir do ICMS ecológico no Rio de Janeiro depende de alteração na legislação estadual para incluir TIs.

Rio Grande do Sul

No Rio Grande do Sul, a Lei nº 11.038, de 14 de novembro de 1997, alterada pelas Leis nº 12.868/07, Lei nº 12.907/08, Lei nº 13.028/08 e Lei nº 13.188, de 23 de junho de 2009, dispõe sobre a parcela do produto da arrecadação do ICMS pertencente aos municípios. O percentual é de 7%, com base na

relação percentual entre a área do município, multiplicando-se por 3 (três) as áreas de preservação ambiental, as áreas de terras indígenas e aquelas inundadas por barragens, exceto as localizadas nos municípios sedes das usinas hidrelétricas, e a área calculada do Estado, no último dia do ano civil a que se refere a apuração, informadas em quilômetros quadrados, pela Divisão de Geografia e Cartografia da Secretaria da Agricultura, Pecuária e Agronegócio. (Redação dada pela Lei nº 12.907/08).

Portanto, o financiamento da PNGATI a partir do ICMS ecológico no Rio Grande do Sul já pode ocorrer e não depende de alteração na legislação estadual para incluir TIs.

Rondônia

Em Rondônia, a Lei Complementar nº 147, de 15 de janeiro de 1996 destina 5% (cinco por cento) do ICMS proporcional à ocupação territorial dos municípios com “unidades de conservação”, definidas como:

Art. 3º - As unidades de conservação de que trata a alínea “e” do inciso II, do art. 1º, são áreas protegidas e estabelecidas em ecossistemas significativos do território estadual no âmbito administrativo do governo Federal, Estadual e Municipal, nas categorias de Estação Ecológica, Reserva Biológica, Parque, Monumento Natural, área de Proteção Ambiental, Reserva Indígena, Floresta, Reserva Extrativista e outras inclusas em quaisquer categorias de unidade de conservação, criadas por Leis ou decretos municipal, estadual ou federal.

Assim, a Lei abrange “Reserva Indígena”, que não é o mesmo que TI, mas pode estar, na prática, sendo considerada equivalente. A Lei foi regulamentada pelo Decreto nº 11.908, de 12 de dezembro de 2005, que repete o mesmo conceito impreciso de “unidade de conservação”, apesar do Decreto Lei estadual Nº 1.144 de 12 de dezembro de 2002, que dispõe sobre o Sistema Estadual de Unidades de Conservação da Natureza de Rondônia - SEUC/RO, e que define unidade de conservação:

I - unidade de conservação: espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo Poder Público, com objetivos e limites definidos, sob regime especial de administração, às quais se aplicam garantias adequadas de proteção;

Mais uma vez, como nos casos do Acre e do Amapá, a legislação estadual aparece com conflitos de definições que criam incerteza jurídica. A legislação deveria ser adequada.

São Paulo

Em São Paulo, a Lei nº 3.201, de 23 de dezembro de 1981, que dispõe sobre a parcela, pertencente aos municípios, do produto da arrecadação do ICMS, alterada pela Lei nº 8.510, de 29 de dezembro de 1993, estabeleceu inicialmente o percentual de 0,5% do valor transferido, em função de espaços territoriais especialmente protegidos existentes em cada município e no Estado. O anexo II estabelece que apenas o percentual de área sob proteção legal do Estado (de São Paulo) será considerado para a finalidade. Não podem ser, assim, incluídas as áreas indígenas.

Tocantins

Em Tocantins, a Lei nº 1.323 de 4 de abril de 2002, dispõe sobre os índices que compõem o cálculo da parcela do produto da arrecadação do ICMS pertencente aos municípios. O cálculo da parcela do produto da arrecadação do ICMS pertencente aos municípios fica a cargo, no caso do meio ambiente, do Instituto Natureza do Tocantins – Naturatins. Na composição dos cálculos da parcela do produto da arrecadação do ICMS, a partir do exercício de 2003, são adotados índices que incentivem os municípios a criar leis, decretos e dotações orçamentárias que resultem na estruturação e implementação da Política Municipal de Meio Ambiente e da Agenda 21 local e abrigar “unidades de conservação ambiental, inclusive terras Indígenas”²³.

O índice de cálculo para unidades de conservação e terras indígenas é de 3,5% do valor transferido aos Municípios, a partir de 2007. Na existência, num mesmo município, de sobreposição de diferentes unidades de conservação ou de unidades de conservação e terras indígenas, adotar-se-á o índice que representar maior retorno financeiro ao município.

O Decreto nº 1.666, de 26 de dezembro de 2002 estabelece os fatores de conservação (fc) e níveis de regularização das terras indígenas, de 0,15, para terras indígenas em identificação, a 0,5, para TI registradas. O Governo do Tocantins editou um Manual de Orientação Técnica para o ICMS Ecológico, em Março de 2008.

Portanto, o financiamento da PNGATI a partir do ICMS ecológico no Tocantins já pode ocorrer, mas seria mais efetivo com aperfeiçoamento na legislação estadual para incluir os resultados da GATI no cálculo dos recursos para cada município.

ICMS Ecológico em Juína, Mato Grosso

No Mato Grosso, a Lei Complementar Estadual nº 73/00, modificada pela Lei Complementar Estadual nº 157/04, regulamentada pelo Decreto Nº 2758/01, estabelece normas relativas ao cálculo dos Índices de Participação dos Municípios do Estado de Mato Grosso no produto da arrecadação do ICMS, e dá outras providências. Cabe à Secretaria de Estado de Meio Ambiente (SEMA/MT), por meio da Coordenadoria de Unidades de Conservação (CUCO) e de suas unidades descentralizadas, promover o cumprimento dessas normas.

As unidades de conservação e espaços protegidos que possibilitam os municípios do Mato Grosso a receber o ICMS Ecológico são definidos pelo Decreto Estadual Nº 1.795 (que dispõe sobre o Sistema Estadual de Unidades de Conservação – SEUC) e pela Lei federal nº 9.985 (que dispõe sobre o Sistema Nacional de Unidade de Conservação – SNUC). Dentre esses espaços protegidos, constam as terras indígenas (Mato Grosso 2009a).

No Mato Grosso, o ICMS Ecológico não depende somente da existência de áreas protegidas:

²³ Apesar de que essa redação (“inclusive terras indígenas”) sugere uma confusão entre os conceitos de UC e TI, a Lei apresenta as definições claras num anexo.

A existência da unidade de conservação é o primeiro passo, mas não é tudo. É preciso que a unidade ou a terra indígena tenha (e mantenha) um satisfatório nível de qualidade de conservação. A boa conservação da área será a partir da reavaliação em 2008. Em muitos casos poderá propiciar a liberação de outros recursos financeiros aos municípios, além daqueles vinculados à existência da própria unidade de conservação. É importante observar que para cada caso deverá ser construído um conjunto de variáveis para a efetivação da avaliação, podendo incluir dentre outros, as variáveis sociais (Mato Grosso 2009a).

Dessa forma, o ICMS Ecológico no Mato Grosso não pode ser visto como mera compensação pela extensão ocupada pelas áreas protegidas, mas deve ser visto como contrapartida de um serviço ambiental ao Estado.

Para contar no ICMS Ecológico, a TI é registrada pela SEMA automaticamente. No entanto, é feita uma avaliação da qualidade da área e, no caso de área indígena, pesa “seu nível de consolidação jurídico-formal”. Se houver diminuição da qualidade da área, os recursos diminuem, e isto acontece também em relação às terras indígenas. A SEMA busca as informações sobre as TIs diretamente junto à Funai, “procedendo automaticamente seu registro ou não, em casos de insuficiência técnica ou legal”. Assim, cabe à Funai certificar ou não a TI para o ICMS Ecológico, e isso poderia se dar em termos da contrapartida municipal, alocando recursos do ICMS Ecológico à TI em questão.

O governo estadual firma “termos de compromisso” com os municípios, formalizando compromissos por parte das prefeituras em relação à manutenção e melhoria da qualidade das unidades de conservação.

Na prática significa que quanto mais um município investir em seus parques ou apoiar a gestão das unidades de conservação sob a responsabilidade de outros níveis do governo, maior será a chance de aumento no repasse financeiro (Mato Grosso 2009a).

Os Municípios devem dispor de um “plano de aplicação” desses recursos, verificados pelos analistas ambientais da SEMA e do Tribunal de Contas, com apoio de profissionais da Funai e da Superintendência Estadual de Assuntos Indígenas, quando se tratar de terras indígenas. Os índices para cálculo dos repasses são os seguintes:

- Reservas Biológicas: 1,0
- Estação Ecológica: 1,0
- Parque Federal, Estadual e Municipal: 0,7
- Monumento Natural: 0,8
- Refúgio da Vida Silvestre: 0,8
- Área de Proteção Ambiental: 0,2
- Floresta Federal, Estadual e Municipal: 0,5
- Reservas Extrativistas: 0,5

- Área de Relevante Interesse Ecológico: 0,3
- Reserva da Fauna: 0,4
- Reserva de Desenvolvimento Sustentável: 0,5
- Reserva Particular do Patrimônio Natural: 0,2
- Estrada Parque: 0,3
- **Terra Indígena: 0,7**
- Área de Proteção Especial: 0,5

De acordo com tabela disponibilizada pela SEMA-MT (“Downloads | ICMS Ecológico” 2012), de janeiro a novembro de 2010, foram transferidos aos municípios mato-grossenses R\$ 53.025.165,67. Imaginemos que, com o crescimento da economia e a inflação, esses recursos tenham chegado a 60 milhões de reais. Mesmo sabendo que nem todos os municípios têm TIs em seu território, um cálculo grosseiro permite identificarmos o potencial do ICMS ecológico no Mato Grosso. Se apenas 10% desses R\$ 60 milhões fossem aplicados em TIs, isso representaria R\$ 6 milhões anuais, uma soma considerável e equiparável aos recursos do ProAcre para TIs ou da Noruega para todas os projetos que apoiam. Poderíamos ainda argumentar que as TIs merecessem mais, talvez 20% dos recursos do ICMS ecológico. É só fazer as contas e ajustar os interesses dos municípios e dos indígenas.

Uma iniciativa pioneira de destinação do ICMS Ecológico a atividades em TIs está em andamento em Juína, no norte do Mato Grosso. Cerca de 62% de seu território estão em áreas protegidas, incluídas quatro TIs:

1. TI Aripuanã
2. TI Aripuanã
3. TI Enawene Nawe
4. TI Serra Morena

Segundo Memória de Cálculo do ICMS Ecológico do município de Juína (Mato Grosso 2009b), o valor do ICMS Ecológico repassado ao município chegou a R\$ 2,5 milhões em 2009 (quase 20% do ICMS repassado ao município), referente a 1,6 milhões de hectares de áreas protegidas, das quais apenas cerca de 200 mil hectares são de UCs. Assim, as TIs são responsáveis por 87,5% da arrecadação de ICMS Ecológico do Município, ou R\$ 2,2 milhões. Se pelo menos 20% desses recursos fossem destinados às TIs, isso representaria a considerável soma de cerca de R\$ 400 mil anuais, duas vezes o valor alocado pelo Fundo de Áreas Protegidas do ARPA para a manutenção das UCs consideradas consolidadas.

Informações do assessor técnico da CR/Funai de Juína, Adegildo José do Nascimento, dão conta de que o município de Juína dispõe de lei que autoriza o Poder Executivo a executar o Programa de Cooperação à Proteção Ambiental da Terra Indígena Enawene Nawe e Cinta Larga (Lei municipal nº

1081/2009), por meio da celebração de termos de cooperação entre a Prefeitura Municipal e Associações Indígenas Enawene Nawe e Cinta Larga, com o acompanhamento da Funai (Coordenação Regional Noroeste - MT). O objetivo do referido programa, executado com recursos do ICMS Ecológico, é a proteção e promoção ambiental, econômica e cultural dos povos indígenas. Os projetos são elaborados todo ano de forma democrática e coletiva pelas comunidades indígenas com o acompanhamento da Funai. Os recursos são aplicados em fiscalização, monitoramento, aquisição de barcos, motores e combustível, manutenção de veículos das associações alimentação e apoio a manifestações e práticas culturais. A associação indígena Enawene Nawê recebe também contribuições anuais dos municípios de Sapezal (R\$ 50 mil) e Comodoro (R\$ 25 mil).

O principal desafio é exatamente a articulação política junto aos prefeitos e vereadores, que entendem que o ICMS Ecológico é uma compensação pela não utilização do território municipal reservado como unidades de conservação e terras indígenas, que não gera obrigações junto aos indígenas ou às unidades de conservação estaduais ou federais. Como vimos antes, esse entendimento não se justifica considerando-se que há uma avaliação de qualidade da conservação, e assim o ICMS Ecológico não trata apenas de compensação por território indisponível para o desenvolvimento, mas sim de uma compensação por serviços ambientais. Ainda, o investimento de parte dos recursos nas áreas protegidas poderia gerar outros benefícios para o município, seja na forma de preservação das funções ecossistêmicas (chuvas e recursos hídricos), seja na produção de produtos de base florestal sustentável.

Por outro lado, o desafio é fazer com que esse programa seja executado de forma eficaz e que venha na prática beneficiar as comunidades indígenas.

Alocar recursos do ICMS Ecológico para as TIs em Juína não tem sido um desafio trivial para a Funai e povos indígenas, mesmo com fortes reivindicações por parte das comunidades:

No final do mês de Maio de 2008, várias etnias, organizaram um protesto mantendo a ponte sobre o Rio Juruena (divisa dos municípios de Brasnorte e Juína) ocupada por quase uma semana. Na pauta de reivindicações, chamava atenção o item que tratava do ICMS Ecológico, onde os povos indígenas presentes reivindicavam que 50% do montante recebido pelos municípios fossem repassados aos povos que habitam as áreas geradoras dos recursos (Almeida 2008, 51).

Conclusões sobre ICMS Ecológico

O ICMS Ecológico representava pagamento por serviços ambientais ou simples redistribuição compensatória de receita? A situação é bastante diversificada no país, tanto em termos legais quanto práticos. Alguns estados simplesmente definem o ICMS ecológico de forma a compensar os municípios sobre a perda territorial com UCs. Outros, integram o ICMS ecológico como forma de premiar boas práticas. Outros ainda avaliam a performance em termos de qualidade das áreas protegidas, o que configura um tipo de serviço.

Observamos no estudo de caso sobre o Mato Grosso e Juína que os recursos podem ser substanciais. Se apenas 20% dos recursos do ICMS Ecológico do Mato Grosso fossem destinados às TIs, haveria cerca de R\$ 12 milhões anuais para a gestão territorial e ambiental de TIs, deixando ainda 80% dos recursos aos municípios para uso em outras prioridades. É uma demanda sem dúvida plausível.

Há, entretanto, grandes desafios. O primeiro é que a legislação do ICMS Ecológico é estadual e somente está presente em 16 estados brasileiros. Cada estado define a metodologia de cálculo de forma diferente, alguns incluindo as TIs e outros não. Geralmente, a inclusão das TIs na legislação estadual é feita como se fossem categorias de UCs, incorretamente e em conflito com outras leis estaduais. Dada a semelhança do texto das leis que tratam dessa inclusão, parecem ter sido copiadas umas das outras.

Outro desafio diz respeito à avaliação de qualidade das TIs para a finalidade do cálculo do valor a ser transferido: quando incluídas no ICMS ecológico, as TIs são geralmente avaliadas conforme o grau de formalização e não conforme o seu grau de conservação. Isso cria estímulo à concordância do município com os processos de criação de TIs mas, uma vez criadas, o estímulo para aplicação dos recursos nas TIs se perde. Nas UCs, em geral, isso não acontece.

Entretanto, algumas legislações estaduais indicam que a avaliação da qualidade das TIs para fins de ICMS Ecológico será feita pela Funai. Então, nesses casos, precisa haver um fortalecimento da Funai na negociação com os municípios e a possibilidade de o município perder receita de ICMS caso a Funai não certifique a TI.

De toda forma, se o governo federal pretende estimular o uso do ICMS Ecológico para apoiar as TIs (e, por que não?, as UCs), deveria estabelecer uma estrutura de incentivos que induzisse esse processo. Isso tem sido feito em outras políticas, como por exemplo, na adoção do CAR para que um município considerado crítico para o desmatamento saia da lista. Assim, a destinação de um percentual do ICMS Ecológico do município às suas áreas protegidas deveria ser uma condição para acesso a políticas governamentais que possam estimular o desmatamento, como seria o caso do crédito agrícola. Os estados também deveriam ser estimulados a ajustar suas leis, criarem o ICMS Ecológico (onde for o caso), e induzirem o uso de parte dos recursos nas áreas protegidas. Mais uma forma de estimular isso seria que a Funai elaborasse um modelo de proposta jurídica para a adaptação das leis estaduais, incluindo na legislação uma ou mais das seguintes possibilidades:

- A certificação pela Funai da TI para fins de cálculo do ICMS Ecológico, de acordo com critérios ecológicos e de investimentos por parte da prefeitura (e não somente em termos de grau de avanço no processo de demarcação).
- A auto-avaliação, pelos indígenas, da conservação em suas terras.
- A vinculação de parte dos recursos do ICMS Ecológico com o investimento nas TIs e nos povos indígenas.

Assim, o potencial do ICMS ecológico para financiamento da PNGATI é alto, mas só se consolidará a partir de adequação da legislação de cada estado e do estabelecimento de parcerias por município. Não é um estado cuja legislação possa ser considerada boa para estimular os municípios a aplicar parte dos recursos do ICMS ecológico nas TIs, entretanto, isso já ocorre ou pode ocorrer nos estados do Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Paraná, Rio Grande do Sul, Rondônia e Tocantins. Para ocorrer nacionalmente, é necessário que o governo federal promova a alteração/aperfeiçoamento da legislação do ICMS ecológico nos estados (inclusão dos resultados da GATI nos

índices usados para alocar recursos e condicionar o repasse de recursos a um percentual mínimo ser alocado para áreas protegidas) a partir de uma série de incentivos, discutidos acima. Esse sistema de incentivos poderia ser desenvolvido em cascata, do governo federal para os estaduais e destes para os municipais, para adequação da legislação do ICMS ecológico nas três esferas. As adequações deveriam incluir uma adequação da legislação em relação aos conceitos corretos de unidades de conservação e terras indígenas, a consideração da GATI na alocação de recursos proporcionais às TIs, e a obrigação de aplicação de parte dos recursos nas UCs e TIs e no seu entorno.

Devido à lentidão usual dos processos que envolvem a adequação de legislação, ainda mais neste nível, pode-se supor que os recursos do ICMS ecológico não serão significativos nos primeiros anos da PNGATI. Entretanto, poderiam se tornar muito importantes em longo prazo. Neste Plano, colocamos o ICMS ecológico nas ações de captação, mas seria pouco prudente esperar recursos desta fonte, a não ser que haja grande vontade política para que se efetive.

5.5.2. REDUÇÃO DE EMISSÕES DE DESMATAMENTO E DEGRADAÇÃO FLORESTAL - REDD+

Mudanças climáticas e REDD+

Atualmente, não há dúvidas de que estão ocorrendo o aquecimento global e as mudanças climáticas associadas e há grande evidência de que essas mudanças são causadas pelas atividades humanas que causam a emissão de CO₂ e outros gases que retêm calor na atmosfera, aumentando a sua concentração (IPCC 2007). Evitar e mitigar essas mudanças do clima envolve, entre outras medidas, conservar e restaurar as florestas.

Estima-se que as emissões de desmatamento e degradação florestal sejam responsáveis por aproximadamente 20% das emissões globais de gases de efeito estufa e 61% das emissões brasileiras. As reduções de emissões de gases de efeito estufa provenientes do desmatamento e degradação florestal combinadas com práticas de manejo florestal sustentável, conservação e aumento dos estoques de carbono são consideradas medidas importantes para mitigação e adaptação às mudanças climáticas, e o conjunto de políticas e incentivos relacionados a esses resultados no âmbito das negociações internacionais de clima são conhecidos como REDD+. Atualmente, acredita-se que, se concebidas e implementadas de forma adequada, as políticas de REDD+ tenham o potencial de gerar cobenefícios ambientais e sociais, como conservação e/ou aumento da biodiversidade e de serviços ecossistêmicos das florestas, além de efeitos positivos na governança florestal, equidade e nos meios de sobrevivência de povos indígenas e comunidades tradicionais.

Assim, um mecanismo para fomentar, por meio da transferência de recursos, a redução das emissões provenientes do desmatamento e degradação ambiental foi apresentado no âmbito da UNFCCC em 2005. O então mecanismo de REDD (Redução das emissões de Desmatamento e Degradação) evoluiu, e atualmente visando incorporar também ações que promovam a manutenção dos estoques florestais de carbono, se tornou “REDD+”. O conceito atual de REDD+ foi definido na décima sexta edição da Conferência das Partes (COP-16), promovida pela Organização das Nações Unidas (ONU) que ocorreu em Cancun, México. No âmbito da Convenção de Clima da ONU (UNFCCC), a sigla REDD+ contempla ações em países em desenvolvimento de:

- (i) redução de emissões de desmatamento,
- (ii) redução de emissões de degradação,
- (iii) ações para fortalecimento de conservação,
- (iv) manejo sustentável florestal, e
- (v) aumento de estoque de carbono.

REDD+ e terras indígenas

As TIs atuam como importantes barreiras contra o desmatamento. Na Amazônia Brasileira, por exemplo, preservam um estoque de 15 bilhões de toneladas de carbono, equivalentes a 30 % do carbono que, calcula-se, está estocado nas florestas da região. Nessas áreas, a taxa de desmatamento em territórios indígenas corresponde, em média, a 1%, um índice só comparado com unidades de conservação de proteção integral e áreas militares. A probabilidade de desmatamento é de 9 a 10 vezes menor no interior das TIs que nas áreas no seu entorno. Estimativas indicam que as TIs evitam o desflorestamento de quase 3,5 milhões de hectares de florestas, funcionando como barreiras ao desflorestamento e que 74% delas possuem um desflorestamento interno menor que área de entorno (Soares-Filho et al. 2009).

Somente na Amazônia, as TIs preservam um estoque de 7 bilhões de toneladas de carbono, relativos a aproximadamente 27% do estoque da região amazônica²⁴. Com o início das discussões de REDD+, estes territórios, que em sua grande maioria apresentavam grandes estoques e pouca ameaça de desmatamento, não seriam os principais beneficiários. Porém, atualmente com a evolução apresentada do REDD+, os territórios indígenas se tornaram áreas com grande potencial para um futuro mecanismo de REDD+, e os povos indígenas atores primordiais nessas discussões.

Em meio às discussões sobre regulamentação do mecanismo, a Funai elaborou em 2011 algumas recomendações para a regulamentação de REDD+ no Brasil em relação à especificidade indígena, destacando-se:

- *O respeito ao art. 231 da CF, que reconhece a posse permanente e o usufruto exclusivo dos povos indígenas sobre suas terras e recursos naturais, sendo portanto não desejáveis e inconstitucionais iniciativas que comprometam o usufruto exclusivo dos povos indígenas sobre seus recursos e a sua manutenção física e cultural.*
- *Os benefícios de REDD+ (inclusive créditos de carbono) devem ser considerados de propriedade da coletividade indígena e gerar recursos que sejam aplicados em atividades de interesse coletivo como educação, saúde, alternativas econômicas sustentáveis, segurança alimentar, valorização cultural, proteção territorial, infraestrutura de transporte, comunicação, eficiência energética e fortalecimento cultural e institucional, não substituindo as atribuições inerentes ao Estado Brasileiro relacionadas a esses temas.*

²⁴ REDD no Brasil: um enfoque amazônico: fundamentos, critérios e estruturas institucionais para um regime nacional de Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação Florestal – REDD. – 3ª Edição – Brasília, DF : Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, 2011.

- *O mecanismo de REDD+ deve ser considerado como ferramenta para a implementação da PNGATI.*
- *Benefícios oriundos de projetos de REDD+ devem contemplar todas as terras indígenas do país, inclusive aquelas que não possuem cobertura florestal.*
- *A Funai recomenda, ainda, para projetos/contratos após regulamentação:*
 - *Projetos de REDD+ só serão plenamente elegíveis em TIs que já tenham sido declaradas e estejam na posse plena dos povos indígenas.*
 - *Os contratos de cessão de direitos sobre créditos de carbono só poderão ocorrer posteriormente à existência de um plano de gestão territorial.*
 - *Deve ser garantida a possibilidade de rescisão contratual e de repactuação contratual com periodicidade, pelos povos e comunidades indígenas, adequando o contrato às realidades presentes.*
 - *Serão nulos quaisquer contratos de cessão de direitos sobre créditos de carbono vinculados a recursos de pré-investimento, sem a adequação prévia ao plano de gestão territorial indígena e a elaboração de um Project Design Document - PDD de domínio indígena que garanta a transparência e o devido monitoramento do alcance da iniciativa de REDD+.*
- *Previamente à definição de uma linha de base e áreas elegíveis para projetos e contratos de REDD+ em TIs deve ser realizado, por equipe multidisciplinar, um etno-mapeamento com as comunidades, o qual deve considerar, no mínimo:*
 - *O crescimento demográfico passado e futuro da população indígena;*
 - *As áreas necessárias à produção agrícola ou associadas para prover segurança alimentar e geração de renda para as comunidades;*
 - *As áreas necessárias para a expansão das comunidades existentes e implantação de novas, segundo os usos, costumes e necessidades dos povos indígenas;*
 - *As áreas de risco de ocorrência de invasão, fogo ou supressão florestal, a serem definidas no ordenamento territorial/planos de gestão territorial;*
 - *As áreas de uso tradicional e cultural.*
- *Atividades de REDD+ incidirão sempre em área menor que a área total do território indígena, sendo que a escolha dessa área deverá ser definida pelas comunidades.*
- *Por fim, a Funai indica a criação de um Fundo Nacional de REDD+ para garantir o acesso e a correta repartição de benefícios, considerando as seguintes orientações:*
 - *Gerir recursos nacionais e internacionais, públicos e privados, de atividades de REDD+ e pautar a repartição desses benefícios observando os arranjos definidos entre os titulares de maneira participativa e transparente, observando mecanismos de controle social e de monitoramento definidos em consulta com os povos e comunidades envolvidos;*

- *Possuir uma linha específica voltada à temática indígena, garantindo a representatividade indígena na estrutura do comitê deliberativo e a destinação dos recursos às atividades que beneficiem diretamente os povos indígenas;*
- *Diferenciar na fonte os recursos entre beneficiários diretos e custos governamentais, devendo sua distribuição ser realizada por meio de canais diferenciados;*
- *Simplificar as regras de modo a garantir fácil acesso a todos os beneficiários;*
- *Gerir os custos administrativos mediante planos de aplicação simplificados, em atividades como: i) gestão do programa, ii) custos administrativos, iii) monitoramento (implementação, fortalecimento e etc);*
- *Estabelecer limites mínimo e máximo de alocação dos custos governamentais;*
- *Reservar parte dos recursos à capacitação das organizações indígenas visando sua autonomia na gestão de projetos;*
- *Responsabilizar financeiramente a organização gestora dos benefícios;*
- *Garantir que os recursos sejam de patrimônio indígena difuso, ou seja, destinados a todos os povos indígenas e adicionais aos recursos do governo já destinados a essas populações;*
- *Considerar, no acesso aos fundos, a realidade das associações e organizações indígenas de modo a facilitar o acesso e a prestação de contas.*

REDD+ na prática

Apesar da evolução no contexto internacional, REDD+ ainda carece de muitas definições e continua em processo de construção. No contexto brasileiro, apesar de muitas discussões no âmbito federal do Legislativo e do Executivo, e ainda de discussões de projetos de lei estaduais, o país ainda carece de uma regulamentação que apresente diretrizes e parâmetros mínimos para iniciativas de REDD+.

Em muitos casos, a concepção de REDD+ passa pelo estabelecimento de “créditos de carbono”, que poderiam ser negociados em mercados e utilizados pelos maiores emissores de gases causadores de efeito estufa (GEE) para “neutralizar” parte de suas emissões, ou seja, alcançar parte de suas metas de redução de emissões. Apesar de que essa concepção já está em prática em muitos “mercados voluntários”, não há, do ponto de vista das políticas públicas e acordos internacionais, previsão de criação desses créditos para transações internacionais. Por enquanto, as discussões caminham na direção de fundos para apoio das ações de REDD+ por países, como é o caso do Fundo Amazônia (ver abaixo), que financia projetos propostos por governos e entidades da sociedade civil que estejam relacionados com as ações de REDD+.

Assim, neste Plano, trata-se de duas abordagens de REDD+:

- De mercados voluntários, baseado em projetos específicos com emissão de créditos de carbono.
- Nacional, ou regional, baseada em fundos, sem emissão de créditos de carbono.

Abordagem de REDD+ em mercados voluntários, baseado em projetos específicos com emissão de créditos de carbono.

Atualmente o mecanismo de REDD+ ainda passa por um processo amplo e complexo de construção no contexto da UNFCCC. Porém, diante da possibilidade futura de compensação de emissões em atividades relacionadas a REDD+, diversos atores governamentais e do setor privado tem se antecipado buscando iniciativas pilotos através de contratos para compensar emissões futuras de tais mecanismos e ainda de compensar voluntariamente emissões de suas atividades.

Esse novo mercado, chamado de “mercado voluntário” por não estar ligado a metas obrigatórias dos países, vem crescendo de maneira bastante rápida desde 2007. O volume de créditos transacionados aumentou mais de 64% entre os anos 2006 e 2007, e mais de 89% entre os anos 2007 e 2008. Assim, o volume financeiro movimentado teve um aumento extremamente significativo, movimentando em 2008 praticamente sete vezes o montante negociado em 2006. Dentre estes valores, projetos de REDD+ representam o segundo maior volume, correspondendo a 24% do volume total transacionado neste mercado – o que indica a grande significância de atividades de REDD+ neste cenário²⁵.

No Brasil, há projetos de lei que tentam criar créditos de REDD+. Entretanto, atualmente não existe mecanismo ou mercado formal de compensação ou comercialização de créditos de carbono no âmbito internacional e nacional. Mesmo assim, nos últimos cinco anos observa-se uma grande dispersão de iniciativas voluntárias de REDD+ em territórios indígenas, com diferentes abordagens e *modus operandis*, às vezes de forma especulativa.

Com relação à titularidade indígena e a sua relação com os créditos de carbono, o embasamento legal pode ser definido em direitos associados ao usufruto exclusivo dos recursos naturais em seus territórios e por serem titulares de benefícios gerados por atividades lícitas desenvolvidas em suas terras, inclusive atividades florestais de REDD+ que possam gerar créditos compensatórios. Esses direitos estão previstos na Constituição Federal de 1988 (art. 231, § 2º) e no Estatuto do Índio (Lei nº 6.001, de 19 de dezembro de 1973, art. 39). Apesar deste direito associado aos recursos naturais, há a responsabilidade e a titularidade da União sobre as terras indígenas, e, a despeito das análises sobre a titularidade indígena, não existe um documento que reconheça a titularidade indígena ao carbono e a elegibilidade destes territórios para esses títulos. Direcionamentos sobre esta questão estão sendo discutidas no âmbito do Ministério do Meio Ambiente na criação de uma estratégia nacional de REDD+.

Diversas iniciativas vêm trabalhando a compensação voluntária de emissões em iniciativas de REDD+. No caso de iniciativas indígenas, diversas etnias têm sido abordadas por intermediários nesse processo. Porém, diante da dispersão de iniciativas muitas vezes questionáveis, o governo, por meio da Funai, tem recomendado cautela aos povos indígenas em relação à assinatura, com atores privados, de contratos com objetivo de compra de créditos de carbono provenientes de territórios indígenas. Muitos projetos têm sido apresentados e discutidos no âmbito contratual entre empresas

²⁵ CENAMO, M. C., PAVAN, M.N, BARROS, A.C., CARVALHO, F. Guia sobre Projetos de REDD+ na América Latina. 2010. Manaus, Brasil. 96 PG.

privadas e organizações de povos indígenas, algumas vezes com processos de validação²⁶, outras, apesar de estágios avançados de formalização dos contratos, não apresentam discussões de processos de validação ou de salvaguardas. Dois exemplos são emblemáticos:

- A iniciativa com os **Munduruku**, envolvendo um contrato entre uma empresa negociadora de direitos ambientais, a irlandesa Celestial Green, e o povo Munduruku, em que as cláusulas são questionadas pela Funai, por organizações indigenistas e pelos próprios Munduruku (Munduruku 2012; Viana et al. 2012).
- O projeto dos **Paiteer-Suruí** é o caso oposto, com negociações transparentes envolvendo entidades bem reputadas e a Funai, e certificação internacional.

A iniciativa com os Munduruku envolve uma série de compromissos difíceis de serem mantidos e que criam grandes riscos para os indígenas, conforme este trecho do contrato lido pelo Cacique Osmarino Manhoari Munduruku (Munduruku 2012):

“Parágrafo primeiro: Este contrato concede à empresa o direito de realizar todas as análises e estudos técnicos, incluindo acesso sem restrições a toda a área aos seus agentes e representantes, com a finalidade de efetuarem a escolha de dados, com o objetivo de obter a máxima validação de crédito de carbono na floresta.

Parágrafo segundo: Este contrato tem como objetivo criar as condições para que a empresa Celestial Green Ventures, utilizando estudos ou metodologias a seu alcance, proceda para conseguir a validação internacional de crédito de carbono por um período de 30 anos.

Parágrafo terceiro: Os documentos previstos no Anexo I dão à empresa a totalidade dos direitos sobre os créditos de carbono obtidos com qualquer metodologia utilizada, e todos os direitos aos benefícios que se venha a obter através da biodiversidade desta área durante o período do contrato.

Parágrafo quarto: O proprietário concorda em fornecer à empresa todas as autorizações e documentos necessários (registros, autorizações estatais e locais, aprovação de licenças) para a empresa realizar suas atividades na área do projeto.

Parágrafo quinto: Se os créditos de carbono, por qualquer motivo, forem inatingíveis nesta propriedade, então, este contrato tornar-se-á nulo e sem efeito”.

De acordo com os indígenas,

A Celestial Green oferecia 4 milhões de dólares por ano, ao longo de 30 anos, pelos créditos de carbono dos 2,3 milhões de hectares da terra indígena – num total máximo de US\$120 milhões. Em troca, teria todos os direitos sobre os créditos de carbono e mais “outros certificados e benefícios” a serem obtidos “com a biodiversidade” (Viana et al. 2012).

Essa iniciativa tem sido questionada na imprensa e pela Funai. O então presidente da Funai, Márcio Meira, declarou que o contrato não era válido, e que 30 outros contratos similares, mais de 10 deles

²⁶ Ver Caso do “Carbono Suruí”

com a Celestial Green Ventures, poderiam ser anulados (Lang 2012). Por outro lado, a possibilidade de anulação dos contratos pela Justiça brasileira foi considerada uma ameaça ao emergente mercado de serviços ambientais (“Brazil mulls tearing up deforestation deals with western firms” 2012).

Já o projeto Carbono Florestal Suruí tem apoio da Funai, de uma série de entidades bem reputadas e certificação internacional VCS (Voluntary Carbon Standards). O Projeto (Idesam 2011) tem quatro eixos:

1. *Fiscalização e Meio Ambiente*
2. *Segurança Alimentar e Produção Sustentável*
3. *Fortalecimento Institucional*
4. *Desenvolvimento e implantação de um mecanismo financeiro - Fundo Suruí*

Esses temas de ação visam conter o desmatamento e alcançar as seguintes metas:

O PCFS objetiva evitar que 13.575,3 hectares de florestas tropicais sejam desmatadas dentro da TISS até o ano de 2038, contendo a emissão de 7.258.352,3 t CO₂-e para a atmosfera e contribuindo para a preservação do modo de vida e tradições do povo Paiter Suruí (Idesam 2011).

O Projeto, na captação de recursos, usa como referência os valores estabelecidos pelo Fundo Amazônia para a tonelada de carbono. Isso nos possibilita uma projeção de recursos a serem captados, da ordem dos R\$ R\$ 70 milhões.

De acordo com informações do Funbio, há dois tipos de compradores para os créditos de carbono no mercado voluntário: empresas e traders (intermediários). Os traders querem assegurar uma margem de lucro para seu negócio e apresentam cláusulas mais exigentes.

Apesar do otimismo do Funbio com o potencial de captação do Projeto do Fundo Suruí, e no enorme marketing com sua associação com a Google para monitoramento da área, representantes do Idesam expressaram na Rio+20 sua frustração com os resultados de captação dos projetos de REDD+. Propostas como a do Projeto Carbono Florestal Suruí são também custosas para serem preparadas, devido aos custos de modelagem, consultas, estabelecimento de parcerias e certificação.

O projeto teve um procedimento transparente de informação e obtenção de consentimento:

A participação e comprometimento dos Paiter Suruí no projeto foi acordada através de um processo de “Consentimento Livre, Prévio e Informado”, elaborado conjuntamente pela Associação Metareilá e ACT Brasil. O processo envolveu diversas reuniões e oficinas para explicar os objetivos do projeto, a proposta de construção participativa da Linha de Base, os Plano de Investimento, etc. Os riscos foram informados e discutidos de forma prévia, clara e transparente entre as comunidades indígenas e os participantes do projeto que decidiram seguir adiante com o PCFS através da assinatura de um memorando de entendimento (Idesam 2011).

É grande a articulação com o Ministério Público e com a Funai. Aspectos do arranjo institucional deste projeto estarão no próximo capítulo, sobre mecanismos financeiros, mas acredita-se que o

projeto seja multiplicável desde que haja boa governança estabelecida, liderança clara e capacidade de execução de projetos.

É altamente improvável que todas as TIs entrem no mercado de carbono ao mesmo tempo. Assim, seria inútil estimar os valores totais correspondentes ao estoque de carbono e a probabilidade de desmatamento (e correspondente efeito adicional de REDD+). Os valores esperados, nos dois casos citados (Munduruku e Suruí) variam entre R\$ 70 milhões, para os Suruí, com 248 mil hectares, e R\$ R\$ 240 milhões (mínimo de R\$ 8 milhões por ano), para os Munduruku, com 2,3 milhões de hectares. São, portanto, significativos.

Porém, atualmente, um mercado de comércio de emissões ainda não está regulamentado no contexto nacional e internacional, e os valores dos créditos de carbonos ainda tem variado bastante, sendo que um mercado de carbono poderia comportar de diferentes maneiras, variando o valor do crédito de carbono de REDD+ segundo questões de oferta e demanda ainda não estabelecidas.

Abordagem de REDD+ nacional, ou regional, baseada em fundos, sem emissão de créditos de carbono: o Fundo Amazônia.

Neste Plano, os fundos já existentes relacionados a iniciativas de REDD+ com potencial de contemplar povos indígenas foram mapeados e os recursos potenciais de um mercado voluntário de REDD+ que podem ser destinados a povos indígenas no Brasil foram analisados.

Atualmente, o principal fundo relacionado a iniciativas de REDD+ com potencial de contemplar os povos indígenas é o Fundo Amazônia (FA). O FA é uma conta de recursos no Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). O FA foi criado pelo BNDES com base nos seguintes dispositivos legais:

- Decreto nº 6.527, de 1º de agosto de 2008: Dispõe sobre o estabelecimento do Fundo Amazônia pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, autorizando o Banco a destinar o valor das doações recebidas em espécie, apropriadas em conta específica denominada Fundo Amazônia, para a realização de aplicações não reembolsáveis em ações de prevenção, monitoramento e combate ao desmatamento e de promoção da conservação e do uso sustentável no bioma amazônico.
- Lei nº 11.828, de 20 de novembro de 2008: Conversão da MP nº 438, de 2008, que dispõe sobre medidas tributárias aplicáveis às doações em espécie recebidas por instituições financeiras públicas controladas pela União e destinadas a ações de prevenção, monitoramento e combate ao desmatamento e de promoção da conservação e do uso sustentável das florestas brasileiras.

Os recursos do FA poderão ser direcionados para:

- I Gestão de florestas públicas e áreas protegidas;
- II Controle, monitoramento e fiscalização ambiental;
- III Manejo florestal sustentável;
- IV Atividades econômicas desenvolvidas a partir do uso sustentável da floresta;

- V Zoneamento Ecológico e Econômico, ordenamento territorial e regularização fundiária;
- VI Conservação e uso sustentável da biodiversidade; e,
- VII Recuperação de áreas desmatadas.

Ainda, até 20% dos recursos do FA podem ser utilizados no desenvolvimento de sistemas de monitoramento e controle do desmatamento em outros biomas brasileiros e em outros países tropicais.

Os recursos do Fundo Amazônia incluem, além das doações, o produto das aplicações financeiras dos saldos ainda não desembolsados. Cabe ao BNDES proceder às captações de doações e emitir diploma reconhecendo a contribuição dos doadores ao Fundo. Desses diplomas deve constar o valor equivalente em toneladas de carbono e ano da redução das emissões. O Ministério do Meio Ambiente define, anualmente, os limites de captação de recursos, levando em conta os seguintes critérios:

- Redução efetiva de Emissões de Carbono Oriundas de Desmatamento (ED), atestada pelo Comitê Técnico do FA (CTFA).
- Valor equivalente de contribuição, por tonelada reduzida de ED, expresso em reais por tonelada de carbono.

Implementado há cinco anos, o FA captou recursos de três doadores. A Tabela 21 mostra esses doadores e contabiliza os “recursos ingressados” (já depositados no Fundo), e “não ingressados” (apenas contratados, mas ainda não depositados).

O FA conta com um Conselho Orientador, do qual participa a Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira – COIAB.

TABELA 21: DOADORES DO FUNDO AMAZÔNIA E RECURSOS DOADOS (BNDES, 2012).

Doador	Valor contratado (R\$ milhões)	Recursos ingressados (R\$ milhões)	Recursos não ingressados (R\$ milhões)
Governo da Noruega ²⁷	876,4	168,2	686
República Federativa da Alemanha/ KfW	54,1	6,6	46,3
Petrobrás	7,9	7,9	0
Total	938,4	182,7	732,3

Os projetos contratados pelo Fundo somam R\$ 297,7 milhões (Tabela 22).

TABELA 22: PROJETOS CONTRATADOS PELO FUNDO AMAZÔNIA (BNDES, 2012B).

Responsável / Nome do Projeto	Natureza Jurídica do Proponente	Área da Ação	Temática	Abrangência Territorial	Valor Solicitado (em milhares)

²⁷ Os recursos doados pela Noruega podem ser utilizados até 2015.

					R\$)
Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Tocantins	Adm. Púb. Estadual	II	Tocantins		5.000
Estado do Amazonas / SDS Amazonas	Administração Pública Estadual	I, II, V, VI, VII	Amazonas		20.000
Estado do Pará / SEMA Pará	Administração Pública Estadual	I,II,III,IV,V,VI,VII	Pará		15.923
FASE - Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional / Fundo Dema	Terceiro Setor	I, IV, VI	Pará		9.347
FAS - Fundação Amazonas Sustentável / Bolsa Floresta	Terceiro setor	I, II, III, IV, VI	Amazonas		19.169
Fortalecimento da Incubadora de Políticas Públicas da Amazônia	Adm. Púb. Federal	I, III, V, VI	Vários estados amazônicos		2.704
Funbio - Fundo Brasileiro para a Biodiversidade / Áreas Protegidas da Amazônia - Arpa	Terceiro setor	I, V, VI	Vários estados amazônicos		20.000
Funbio - Fundo Brasileiro para a Biodiversidade / Fundo Kayapó de Conservação em Terras Indígenas	Terceiro Setor	I, II, IV, VI	Vários estados amazônicos		16.900
Fundação Banco do Brasil - FBB	Terceiro Setor	IV	Vários estados amazônicos		15.000
Governo do Estado de Mato Grosso / Bombeiros	Administração Pública Estadual	II	Mato Grosso		12.625
Governo do Estado do Acre / Corpo de Bombeiros Militar do Acre	Adm. Púb. Estadual	II	Acre		13.281
Governo do Estado do Acre / Valorização do Ativo Ambiental Florestal	Administração Pública Estadual	I, II, III, IV, VI, VII	Acre		60.000
IFT - Instituto Floresta Tropical / Programa de Disseminação das Técnicas de Manejo Florestal Sustentável	Terceiro setor	I, II, III, IV	Vários estados amazônicos		7.449
Imazon - Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia / CAR/PA - Cadastro Ambiental Rural do Pará	Empresa Privada e Soc. Simples	II, V	Pará		9.736
IOV - Instituto Ouro Verde / Projeto Sementes do Portal	Empresa Privada e Soc. Simples	IV, VI, VII	Mato Grosso		5.433
IPAM - Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia & FVPP – Fundação Viver Produzir e Preservar / Assentamentos Sustentáveis na Amazônia	Empresa Privada e Soc. Simples	I,II, III, IV, V, VI, VII	Pará		24.939
Município de Alta Floresta/MT / Olhos D'Água da Amazônia	Administração Pública Municipal	II, IV, VI	Mato Grosso		2.781
Município de Anapu/PA / Anapu Rumo ao Selo Verde	Administração Pública Municipal	II	Pará		432
Município de Carlinda/MT / Nascentes do Buriti	Administração Pública Municipal	II, VII	Mato Grosso		1.871
Município de Jacundá/PA / Jacundá, Município de Economia Verde	Administração Pública Municipal	II, V	Pará		792
Município de Marcelândia/MT / Projeto Recupera Marcelândia	Administração Pública Municipal	I, II, III, IV, V, VI, VII	Mato Grosso		669
Município de Porto dos Gaúchos/MT / Preservar Porto dos Gaúchos	Administração Pública Municipal	I, II, IV, V, VI, VII	Mato Grosso		134
Musa - Museu da Amazônia / Projeto Conhecer para Conservar	Terceiro setor	IV, VI	Amazonas		8.454

TNC Brasil / The Nature Conservancy Brasil	Terceiro setor	II, V	Vários estados amazônicos	16.000
UEA - Universidade do Estado do Amazonas & Fundação Muraki / Nova Cartografia Social da Amazônia	Adm. Púb. Estadual	V, VI	Vários estados amazônicos	4.615
UFPA - Universidade Federal do Pará & FADESP - Fundação de Amparo e Desenvolvimento da Pesquisa / Compostos Bioativos da Amazônia	Adm. Púb. Federal	IV	Pará	1.352
UFPA - Universidade Federal do Pará & FADESP - Fundação de Amparo e Desenvolvimento da Pesquisa / Florestas de Mangue	Adm. Púb. Federal	V, VI, VII	Pará	1.982
UFPA - Universidade Federal do Pará & FADESP - Fundação de Amparo e Desenvolvimento da Pesquisa / Ilhas de Belém	Adm. Púb. Federal	V, VI	Pará	1.138
Total				297.726

Projetos aprovados, mas ainda não contratados, somam R\$ 98,6 milhões (Tabela 9), deixando R\$ 542,1 milhões para novos projetos.

Uma das dificuldades do BNDES foi dar acesso a seus recursos a organizações representantes de pequenos produtores, populações tradicionais e povos indígenas, para quem os procedimentos de avaliação de projetos do BNDES foram considerados pouco amigáveis.

Para resolver esse desafio, foi elaborada uma chamada pública para recebimento de atividades produtivas sustentáveis com entidades aglutinadoras que vão gerir subprojetos nas comunidades. Essa chamada previu R\$ 50 milhões para um período de três anos, e espera-se projetos com valores entre dois e dez milhões de reais. Entre cinco e 25 projetos devem ser apoiados. Para divulgar a chamada o BNDES foi a cada uma das capitais da Amazônia, com apoio da GIZ.

TABELA 23: PROJETOS APROVADOS PELO FUNDO AMAZÔNIA (BNDES, 2012B).

Responsável / Nome do Projeto	Natureza Jurídica do Proponente	Área Temática da Ação	Abrangência Territorial	Valor Solicitado (em milhares R\$)
ISPN - Instituto Sociedade População e Natureza / PPP-Ecos - Programa de Pequenos Projetos Ecosociais	empresa privada e soc. simples	I, III, IV, VI, VII	Vários estados amazônicos	12.844
Ministério do Meio Ambiente e da Amazônia Legal / Inventário Florestal Nacional	Adm. Púb. Federal	I, II, VI	Vários estados amazônicos	65.000
Município de Cumaru do Norte/PA / Projeto S.O.S. Cumaru	Administração Pública Municipal	II	Pará	755
Município de Porto de Moz/PA	Administração Pública Municipal	II, V	Pará	337
Secretaria de Estado da Segurança, Defesa e Cidadania de Rondônia/Bombeiros	Adm. Púb. Estadual	II	Rondônia	15.040
UFPA - Universidade Federal do Pará / Biodiversidade	Adm. Púb. Federal	VI	Pará	4.640
Total				98.616

Uma novidade dessa chamada foi a Comissão de Seleção de Projetos, composta pelos seguintes integrantes:

- Um indicado pelo Ministério do Meio Ambiente – MMA
- Um indicado pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA
- Um indicado pelo Ministério de Pesca e Aquicultura – MPA
- Um indicado pelo Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação – MCTI
- Um indicado pelo Serviço Florestal Brasileiro – SFB
- Um indicado pela bancada da sociedade civil do Comitê Orientador do Fundo Amazônia
- Um indicado pela bancada dos governos estaduais do Comitê Orientador do Fundo Amazônia
- Um indicado pelo Fórum de Secretários Estaduais de Meio Ambiente da Amazônia Legal
- Quatro indicados pelo BNDES

Nessa chamada, o BNDES procurou simplificar o crivo documental prévio à submissão da proposta. Busca-se um processo mais simples que o usual. O mérito é definido pela Comissão.

Segundo o BNDES, haverá ainda projetos estruturantes. Quase semanalmente a equipe do FA reúne-se com MMA e lida com projetos de maior porte. Porém, em maio de 2012 ainda não se tinha encontrado uma solução para financiar a União sem que caia no orçamento. O “modelo ARPA” de repasse de recursos (ver no próximo capítulo) é interessante, mas não são comuns as entidades com a capacidade de realizar o que o Funbio faz para o “modelo ARPA” e o Funbio já tem dois projetos financiados pelo FA.

O FA está também trabalhando especificamente na questão do financiamento de políticas para os povos indígenas. O Comitê Orientador do Fundo Amazônia (COFA) criou um grupo de trabalho com a participação do Fórum Brasileiro de ONGS e Movimentos Sociais (FBOMs), a Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira (COIAB), BNDES, MMA, Funai, Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC) e um representante dos estados. Estão procurando modelar junto com essas entidades, especialmente a COIAB. Uma das linhas de trabalho é justamente o financiamento da PNGATI.

Apesar das soluções encaminhadas pelo FA, há uma discrepância entre o potencial brasileiro de REDD+ numa abordagem nacional e seu desempenho real de captação e, principalmente, desembolso. De cerca de US\$ 50 bilhões que o Brasil poderia demandar até 2020 usando os padrões atuais de valor do FA, o país captou somente US\$ 1 bilhão, e desembolsou cerca de US\$ 100 milhões. Pode-se argumentar que o problema do Brasil é o baixo desembolso, o que tem como consequência a baixa captação. As TIs poderiam ser uma solução para esse problema, pois há demanda real para a PNGATI, especialmente para as atividades a serem desenvolvidas pelas organizações indígenas. Ao mesmo tempo, há a demanda de manutenção dessas atividades, que poderiam em longo prazo

serem cobertas por um fundo fiduciário permanente (ver adiante). Esse tipo de fundo mantém o capital principal e desembolsa somente rendimentos, sendo necessários, por isso, para o desembolso de uma quantia por ano, mais de 20 vezes o valor desembolsado anualmente. Dessa forma, uma solução permanente para a lacuna de recursos para a manutenção da gestão territorial e ambiental em TIs poderia ser financiada com recursos de REDD+ e, ao mesmo tempo, poderia ser usada para absorver um grande valor de captação, aumentando o desembolso para suas finalidades dos recursos de REDD+ pelo Brasil. Por exemplo, para um fluxo anual de US\$ 50 milhões, pode ser necessário um fundo de US\$ 1 bilhão. A inclusão do desenvolvimento de grandes fundos de capitalização permanente na Estratégia Nacional de REDD+ é parte da estratégia de captação deste Plano.

Conclusões sobre REDD+

REDD+ como mecanismo acordado na Convenção do Clima é um tema que ainda tomará algum tempo para ser tornar operacional. Dois caminhos, no entanto, já estão em implementação no Brasil:

- 3) Projetos visando a venda de créditos de carbono no mercado voluntário “de REDD+”, como o projeto dos Paiter-Suruí e dos Munduruku.
- 4) Fundo nacional voluntário para financiamento de ações de REDD+, na forma do Fundo Amazônia.

Desses dois caminhos, o Fundo Amazônia é o mais prático e imediato para as TIs, complexos de TIs e para a Funai. Tomemos os dois projetos relatados (Munduruku e Paiter-Suruí): ambos envolvem grandes custos de transação, uma grande demanda por consultoria e parcerias institucionais, grande tempo de negociação e desconfianças ao longo do processo. Até onde se sabe, nenhum dos dois está conseguindo captar e direcionar os recursos pretendidos. Por outro lado, o Fundo Kayapó, foi abastecido por R\$ 16,9 milhões do BNDES, com matching de igual valor da CI, chegando a R\$ 34 milhões. Vê-se que tanto o Projeto Suruí quanto o Kayapó são administrados pela mesma entidade (Funbio), mas o Kayapó é bem mais simples. Talvez os dois caminhos pudessem ser combinados, com o FA criando o capital-semente para o investimento numa estratégia de mercado, uma vez que os recursos totais pretendidos no mercado voluntário parecem maiores.

De toda forma, considerando os recursos disponíveis e o potencial de captação do Fundo Amazônia, trata-se de uma das fontes mais significativas para financiamento da PNGATI, tanto por meio de projeto submetido pela Funai quanto por projetos submetidos por organizações indígenas e ONGs com projetos de apoio às TIs, como o Fundo Kayapó. O maior desafio será encontrar executores financeiros para dar escala ao fluxo de recursos necessários.

Os procedimentos do BNDES vinham sendo considerados o maior desafio para o aumento da alocação dos recursos, e a chamada para propostas aglutinadoras de projetos produtivos sustentáveis procura resolver esse problema, mas seu montante é ainda assim pequeno e não é exclusivo para TIs. Um projeto de grande porte submetido pela Funai seria o caminho mais adequado, mas em maio de 2012 o BNDES e o governo federal ainda não tinham entrado em acordo sobre o melhor mecanismo de execução sem que os recursos entrem no orçamento da União e sem que entidades já beneficiadas com recursos do FA aumentem ainda mais sua participação.

Assim, considerando a disponibilidade atual de recursos para novos projetos (R\$ 542 milhões), há dois desafios importantes para a destinação dos recursos do FA para a PNGATI:

- A falta de uma proposta tecnicamente embasada.
- A falta de mecanismos financeiros para a gestão e aplicação dos recursos²⁸.

Neste caso, deve ser desenvolvida uma proposta para captação de recursos do FA, pelo menos R\$ 100 milhões, para implementação da PNGATI nos próximos quatro anos, ao mesmo tempo em que se estabelece um mecanismo financeiro (ver adiante) para recebimento e destinação desses recursos. Tanto a proposta quanto o mecanismo devem estar voltados às ações da PNGATI com carência de financiamento, ou seja, aquelas cuja responsabilidade maior de execução é das organizações e comunidades indígenas.

5.6. CONCLUSÕES E DIRETRIZES BÁSICAS DE CAPTAÇÃO

As perspectivas para a captação de recursos para a implementação da PNGATI são promissoras, mas serão diferentes dependendo do prazo.

Podemos concluir e apontar as seguintes **diretrizes de curto prazo, próximos 4 a 5 anos, e de médio-longo prazos** (ver também Tabela 24):

- Se os investimentos da PNGATI forem realizados em 10 anos, as demandas anuais de recursos para investimentos a serem captados deve ser em torno de R\$ 40 milhões (média).
- No curto prazo, os **recursos do orçamento público** tendem a ficar estáveis ou a diminuir, embora a criação da PNGATI possa servir para atrair e mobilizar mais recursos públicos no futuro. Um aumento de apenas 36% no Orçamento da União destinado aos povos indígenas daria conta da manutenção da PNGATI, mas é improvável. Entretanto, seria razoável esperar que o orçamento público para o Tema Indígena aumentasse até 20% para atender a PNGATI, para torná-la relevante e integrada às demais políticas públicas como uma prioridade. Dessa forma, a articulação política em torno da PNGATI deve buscar assegurar pelo menos mais R\$ 172 milhões do orçamento público para manutenção da PNGATI. No médio e longo prazos, esses recursos poderiam diminuir para apenas 10% a mais do que hoje, pois entraram outras fontes.
- Os recursos da **cooperação internacional bilateral e multilateral** tendem a ficar estáveis. Dentro destes, duas fontes poderiam ser importantes: Lifeweb e GEF. Nas duas fontes, o papel do MMA na alocação dos recursos é chave. Devido à complexidade dessa captação junto ao Lifeweb e GEF, este Plano não conta com recursos dessas fontes nos primeiros anos da PNGATI. Entretanto, a partir dos entendimentos em andamento com o governo alemão e da possibilidade de captação junto a outros países, estima-se que, para os próximos cinco

²⁸ A questão do mecanismo será discutida no próximo capítulo.

anos, o fluxo médio de recursos anuais, para investimento e custos recorrentes, deva ficar em torno de R\$ 40 milhões. No futuro, com a ascensão do Brasil no cenário econômico internacional, estima-se que esses recursos internacionais vão cair, chegando a cerca de R\$ 20 milhões.

- Os royalties, após sua regulamentação, apresentam grande potencial, mas também grandes riscos. No horizonte dos próximos quatro anos, não se pode contar com esses recursos, mas é importante acompanhar e guiar a sua regulamentação. Em **médio e longo prazos**, os royalties vão aumentar de importância, sendo razoável estimar pelo menos R\$ 100 milhões por ano no período entre os anos 5 e 10 da PNGATI.
- Os recursos das empresas, públicas ou privadas, a título de compensação ambiental e social, são muito significativos e tendem a aumentar, mas podem ser utilizados de forma mais efetiva e estruturante, a partir das diretrizes de planos de gestão territorial e ambiental que tenham como base os complexos de TIs e ajudando a criar e consolidar mecanismos financeiros inovadores, o que deve ser trabalhado a partir de uma articulação entre empresas, governo e povos indígenas. No **curto prazo**, chegarão a cerca de R\$ 100 milhões por ano, mas para TIs afetadas por impactos de empreendimentos. É importante que a alocação de recursos se dê de forma sistêmica, transferindo recursos de outras fontes para TIs sem PBAs. No **médio e longo prazos**, os PBAs podem aumentar para cerca de R\$ 200 milhões, considerando a crescente atividade econômica atingindo TIs.
- Os recursos de responsabilidade socioambiental ainda são pouco importantes, projetando-se uma captação de cerca de R\$ 10 milhões, podendo chegar a R\$ 20 milhões. Em longo prazo, esses recursos podem ser aumentados, mas o tema precisa ser aprofundado com as empresas e os povos indígenas.
- Os recursos do ICMS Ecológico podem ser muito importantes e crescerão com o crescimento da economia, mas encontram o desafio da coordenação entre as esferas federal, estadual e municipal. As leis que dispõem a respeito são de competência estadual mas os gastos são determinados por leis municipais. Para ser efetivo como fonte para a PNGATI, deve haver fatores de estímulo, ou mesmo de condições, estabelecidos pelo governo federal para que o ICMS Ecológico seja implementado em todos os estados (não somente 16) e para que tome em consideração as TIs no seu cálculo, e que pelo menos 20% de seu valor sejam empregados na gestão territorial e ambiental das TIs. Nos primeiros anos da PNGATI, estima-se que a captação factível nos estados que já têm legislação favorável possa chegar a R\$ 5 milhões. Espera-se que, se o ICMS ecológico se tornar uma prioridade, mais de R\$ 25 milhões por ano poderiam chegar às TIs no médio prazo, valor que poderia ser bem maior em longo prazo, com o avanço das legislações e arranjos nos estados e municípios.
- Os recursos de REDD+ também apresentam bom potencial (um dos mais importantes), mas a partir do Fundo Amazônia, onde estão disponíveis, tanto para projetos da Funai como das organizações indígenas. Cabe à Funai ou às organizações indígenas elaborar propostas consistentes e às organizações indígenas encontrarem arranjos de implementação robustos. Esses recursos podem chegar a R\$ 100 milhões para os próximos anos, com um fluxo anual

de cerca de R\$ 25 milhões, que poderia ser usado para cobrir tanto os custos recorrentes quanto os investimentos. Entretanto, como seriam necessários R\$ 50 milhões de REDD+, será necessária boa articulação entre Funai, MMA, organizações indígenas e indigenistas, e BNDES, com boa demonstração de capacidade de execução. Os recursos ligados ao mercado voluntário ainda precisam demonstrar sua viabilidade, e uma vez feito isso, ter uma melhor definição dos procedimentos relacionados à repartição de benefícios, planos de vida ou planos de gestão territorial e ambiental. A inclusão na Estratégia Nacional de REDD+ do estabelecimento de um grande fundo de capitalização permanente, em torno de R\$ 1 bilhão, para financiar custos recorrentes anuais de cerca de R\$ 50 milhões deve ser uma meta da Funai, MMA e organizações indígenas.

No curto prazo, os recursos disponíveis para a implementação da PNGATI são muito escassos e o sucesso depende de vontade política para alocar recursos significativos do orçamento. Na segunda fase, se houver sucesso na regulamentação e aperfeiçoamento do ICMS ecológico e dos royalties, os recursos ficam mais disponíveis e, melhor, mais sustentáveis.

TABELA 24: ESTRATÉGIA DE CAPTAÇÃO POR FONTE

Fonte	Temas da PNGATI	Potencial	Estratégia de captação	Valor total anual (R+I) (R\$ milhões) curto prazo	Valor total anual (R+I) (R\$ milhões) curto prazo
Recursos do orçamento da União	Todos, mas prioritariamente: - Demarcação e consolidação territorial - Temas Gerais - Conferência e Apoio Vigilância	Bom, talvez R\$ 172 milhões, com um aumento de 20% do Orçamento Indígena	Articulação política dentro do governo federal	172	86
Recursos da cooperação internacional	Todos	Bom, com até R\$ 110 milhões para os próximos quatro anos	Terminar o projeto para o KfW Articular com MMA alocação de recursos do GEF e LifeWeb Estabelecer parcerias com Estados onde as TIs são mais representativas para inclusão do tema em seus programas de desenvolvimento e empréstimos do Banco Mundial e outros	40	20
Royalties	Todos	Alto, mas específico para cada TI e de longo prazo	Aguardar definição da legislação	0	100
PBA's	Todos	Alto, específico para cada TI e imediato	Estabelecer procedimentos que incluam a elaboração e/ou implementação de planos de gestão de TIs com foco territorial Desenvolver e implementar arranjos e mecanismos inovadores de gestão dos recursos	100	200
RSA	Todos	Baixo	Desenvolver programas com empresas interessadas	20	20
ICM ecológico	Todos	Alto, mas a partir de adequação da legislação de cada estado e do estabelecimento de parcerias por município, o que toma tempo.	Promover a alteração/ aperfeiçoamento da legislação do ICMS ecológico nos estados (inclusão dos resultados da GATI nos índices usados para alocar recursos e condicionar o repasse de recursos a um percentual mínimo ser alocado para áreas	5	25

			protegidas)		
		Já ocorre ou pode ocorrer nos estados do Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Paraná, Rio Grande do Sul, Rondônia e Tocantins.	Desenvolver um sistema de incentivos em cascata, do governo federal para os estaduais e destes para os municipais, para adequação da legislação do ICMS ecológico nas três esferas ²⁹		
REDD+	Todos, mas especialmente os executados pelas organizações e comunidades - Conservação e uso sustentável dos recursos naturais, produção e renda - Prevenção e recuperação de danos ambientais - Infraestrutura de gestão	Bom, se for baseado nos recursos atuais do Fundo Amazônia. Muito bom se for instituído um grande fundo de capitalização permanente para as TIs	Estabelecer mecanismo financeiro e elaborar projeto para financiamento do FA. Articular a criação do fundo de capitalização permanente	50	50
Total				387	501
Necessidade de captação				388,6	

²⁹ Adequações deveriam incluir uma adequação da legislação em relação aos conceitos corretos de unidades de conservação e terras indígenas, a consideração da GATI na alocação de recursos proporcionais às TIs, e a obrigação de aplicação de parte dos recursos nas UCs e TIs e no seu entorno.

6. PROPOSTA PILOTO DE MECANISMOS FINANCEIROS DE SUSTENTABILIDADE DA GESTÃO AMBIENTAL DE TERRAS INDÍGENAS

A captação e a aplicação de recursos depende do estabelecimento dos meios jurídicos e operacionais para a sua gestão, e particularmente, dos mecanismos de financiamento, pois este é um aspecto fundamental para a tomada de decisão sobre a destinação de mais recursos à PNGATI: quadruplicar os recursos para a PNGATI depende da credibilidade de que esses recursos serão aplicados de forma eficiente e eficaz.

Os mecanismos financeiros de sustentabilidade da gestão territorial e ambiental das terras indígenas (GATI) são arranjos institucionais entre diferentes entidades que permitirão o fluxo de recursos das fontes identificadas até a sua aplicação em GATI, em contrapartida de uma série de decisões, desde a geração da demanda até a decisão de aplicação dos recursos. Para a implementação da PNGATI não se espera que um mecanismo único possa dar conta da diversidade de fontes, gestores e finalidades envolvidas.

Assim, este Plano parte de um levantamento de fundos e mecanismos financeiros, analisa as diferentes possibilidades e propõe os mecanismos mais adequados.

6.1. DEFINIÇÕES

As definições a seguir, que tratam da natureza dos mecanismos e dos seus elementos básicos e foram utilizadas para analisar os fundos mapeados e propor algumas opções de mecanismos para a PNGATI. As definições desta seção são importantes para um entendimento comum.

6.1.1. MECANISMOS DE FINANCIAMENTO

É frequente a confusão sobre o termo “mecanismo financeiro” ou mecanismo de financiamento. Algumas vezes se entende “mecanismo financeiro” como fonte; é o caso do REDD+, discutido em capítulo anterior. Outras vezes se entende “mecanismo financeiro” como um “fundo”, caso do Fundo de Áreas Protegidas. “Mecanismo financeiro” também pode ser entendido como o arranjo que permite a captação e transferência de recursos, o que envolve “fontes” e, frequentemente, “fundos” – e é desta forma que trata-se neste Plano.

Também é comum a confusão entre mecanismo econômico e mecanismo financeiro. O conceito de mecanismo financeiro é diferente do conceito de mecanismo econômico. No mecanismo econômico procura-se influenciar o comportamento dos atores econômicos por uma série de incentivos (desconto nos impostos, subsídios, créditos e cotas negociáveis, etc.). Mecanismos financeiros, ou de financiamento, são arranjos institucionais que permitem o fluxo de aplicação de recursos das fontes até sua utilização no alcance de certos objetivos mediante um fluxo de decisões desde a identificação de demandas até a decisão estratégica sobre o seu atendimento.

Assim, mecanismos financeiros não são “fontes” ou “fundos”. Podem incluir fundos, mas não necessariamente. Além disso, os mecanismos contêm, além dos arranjos com as organizações participantes, contratos e instrumentos legais associados.

6.1.2. FINALIDADE DOS MECANISMOS FINANCEIROS

Os mecanismos financeiros são estabelecidos com finalidades específicas, ou mesmo objetivos e metas, que adicionam valor a (melhoram) uma situação. A efetividade de um mecanismo é dada pela razão entre o valor gerado (resultados) e os recursos investidos por meio do mecanismo, considerando a qualidade desse investimento, que envolve vários aspectos relacionados com eficiência, o que vai além de contratar mais com menos recursos, e envolve também contratar melhor, com mais qualidade, com transparência e equidade, e com menor custo de transação. Numa visão simplificada, os recursos são utilizados para a aquisição de insumos, que são utilizados para a realização de ações para o alcance de certos produtos que proporcionam certos resultados (valor adicional) (Figura 12).

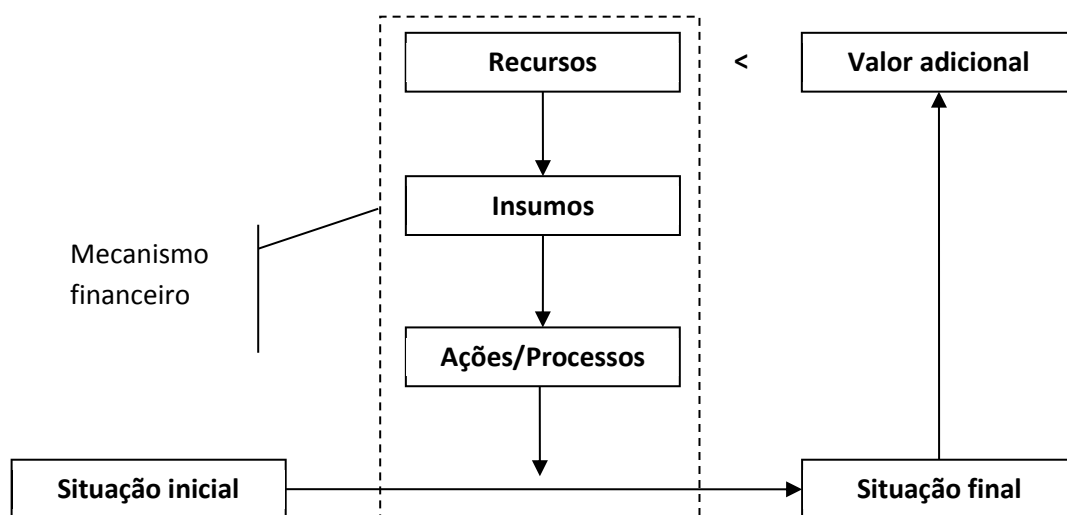


FIGURA 12: CADEIA DE VALOR DE UM MECANISMO FINANCEIRO³⁰.

O desafio de um mecanismo é estabelecer uma estrutura funcional, capaz de fornecer de forma eficiente os insumos para a realização de ações eficazes, que resultem na geração de valor adicional que seja maior que os recursos investidos. Muitas vezes o “valor” gerado não é monetário, como o foram parte dos recursos investidos. Nesse caso, o desafio é gerar o melhor valor não monetário comparado a outros valores não monetários que poderiam ser gerados com o mesmo recurso.

Nessa cadeia de transformação do valor inicial dos recursos no valor adicional final dos benefícios (cadeia de valor), o mecanismo financeiro envolve uma série de componentes com funções distintas.

³⁰ Inspirada nos elementos de gestão da Comissão Mundial de Áreas Protegidas (CMAP) da UICN: Contexto, Planejamento, Insumos, Processos, Produtos, Resultados ou Impactos.

6.1.3. COMPONENTES DE UM MECANISMO DE FINANCIAMENTO

Cada mecanismo financeiro pode ter sua própria terminologia, arranjos e componentes. Entretanto, a análise comparativa dos mecanismos pode ser auxiliada pelo estabelecimento de uma matriz de componentes típicos. Esses componentes são:

- **Fontes:** instituições de origem dos recursos e, dentro delas, a identificação dos recursos de acordo com sua finalidade ou modo de desembolso. Por exemplo, a fonte pode ser uma ação do orçamento da União, ou empresas que precisam compensar os danos causados por seus empreendimentos nas TIs. No contexto deste trabalho, tem sido considerada “fonte de recursos” a instituição de origem dos recursos e, dentro dela, a alocação orçamentária. Recursos podem percorrer uma cadeia de instituições antes de chegar à “fonte”, que neste trabalho trata-se da instituição que provê os recursos orçamentários a um fundo ou ao executor das ações (a cadeia de transferência de recursos anterior à instituição identificada como fonte não é objeto desta consultoria). Uma “fonte” pode ser acessada pela Funai, MMA ou organizações não governamentais por meio de convênios, contratos ou outras formas de autorização legal, com a transferência de recursos da “fonte” para estas entidades. Exemplos: Orçamento da União, PBAs de empresas, ICMS Ecológico, Fundo Amazônia (como fonte) e doação internacional.
- **Gestor de fundos ou “fundo”:** instituição que recebe os recursos da “fonte” e os gerencia em contas e investimentos dedicados a objetivos específicos, prestando contas de sua manutenção e desembolso. Frequentemente, os fundos não possuem institucionalidade própria (personalidade jurídica), existindo dentro de instituições que gerenciam vários fundos, às vezes identificados com nomes de fantasia. Exemplos: Fundo de Áreas Protegidas - FAP (no Funbio), Fundo Kayapó (no Funbio), Fundo Amazônia (no BNDES), Renda Indígena (na Funai), e PDPI (no Banco do Brasil).
- **Gestor de aquisições (*procurement*):** instituição responsável pela aquisição (*procurement*) de insumos (bens e serviços) para o alcance da finalidade do mecanismo. Exemplos: Funbio (no ARPA), associações indígenas (no PDPI), Funai (na Renda Indígena e na execução do orçamento).
- **Gestor de processos ou ações:** instituição, comunidades, grupos ou pessoas que utilizam os insumos adquiridos pelo gestor de aquisições para a realização de ações para o alcance da finalidade do mecanismo (resultados). Exemplo: associações indígenas (no Fundo Kayapó, PDPI e outros), ICMBio (no ARPA).
- **Beneficiários:** pessoas, comunidades ou áreas que são alvo dos benefícios do mecanismo. Exemplos: Organizações e TI Kayapó (no Fundo Kayapó), unidades de conservação (ARPA e FAP), famílias pobres residentes em áreas importantes para a conservação (Bolsa Verde).

Entre esses componentes, há cadeias de valor e de decisões. Na cadeia de valor, a fonte fornece recursos a um gestor de fundos (ou “fundo”), que os investe para gerar rendimentos ou os libera para um gestor de aquisições, que adquire os insumos necessários para que um gestor de processos

(ou de ações) possa realizar ações e processos visando os resultados ou valor adicional para os beneficiários (Figura 13).

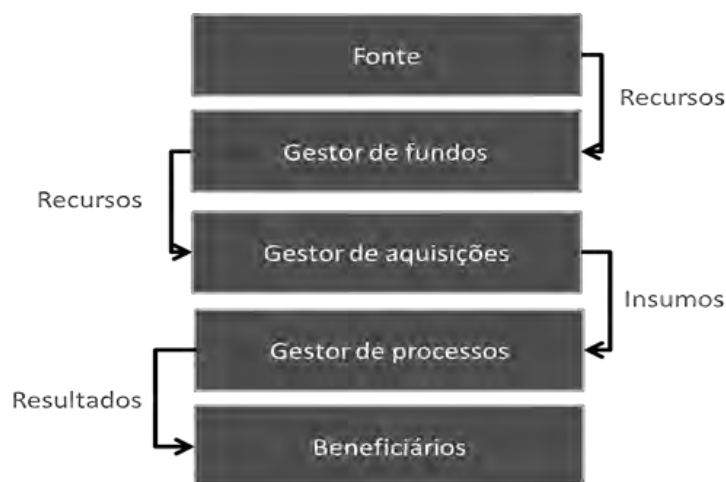


FIGURA 13: MODELO DE CADEIA DE VALOR NOS MECANISMOS FINANCEIROS.

Além de cadeias de valor, os mecanismos financeiros também têm cadeias de decisão (Figura 18).

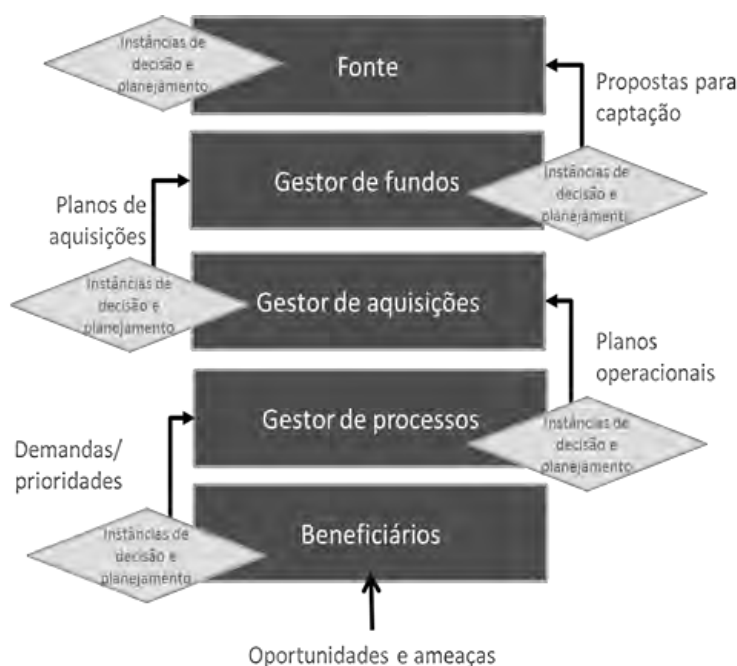


FIGURA 14: MODELO DE CADEIA DE DECISÃO NOS MECANISMOS FINANCEIROS

Se o mecanismo for participativo, essas cadeias de decisão envolvem os beneficiários na geração das demandas e prioridades a partir de uma análise participativa da sua situação. A forma como essa demanda é definida (os métodos e os processos de decisão) varia de mecanismo para mecanismo. Pode ser por meio de um diagnóstico participativo, uma assembleia comunitária, um conselho de idosos ou de um conselho gestor de unidade de conservação, por exemplo.

Com base nessa definição, o gestor de processos e ações pode propor um plano operacional, solicitando os insumos necessários, ao gestor de aquisições. A elaboração do plano pode, ou não, envolver os beneficiários, mas, novamente, a forma de decisão no gestor de processos é particular de cada mecanismo e cada gestor. Pode ser a decisão individual de um gerente ou coordenador, ou pode ser por meio de uma reunião ou conselho interno da organização gestora dos processos.

Da mesma forma, o gestor de aquisições usa o plano operacional para elaborar um plano de aquisições a ser proposto ao gestor de fundos, por meio de suas próprias instâncias de decisão, ou das instâncias acordadas no arranjo do mecanismo. Assim também procede o gestor de fundos, aceitando a proposta do gestor de aquisições e propondo à “fonte” a disponibilização dos recursos.

Estas etapas, descritas aqui de forma padronizada e individualizada, podem variar de mecanismo para mecanismo. Podem envolver mais de um gestor por atividade (por exemplo, várias fontes, gestores de fundos, gestores de aquisições ou gestores de processos num mesmo mecanismo). Algumas vezes, uma mesma organização pode desempenhar mais de um papel, como ser gestor de aquisições e gestor de fundos (caso do Funbio no ARPA), ou ser o gestor de processos e de aquisições (como é o caso de várias associações indígenas que recebem recursos para a execução de projetos).

6.1.4. INSTRUMENTOS JURÍDICOS

O estabelecimento dos mecanismos depende de relações legais e contratuais entre os seus elementos, que autorizem o fluxo de recursos e o condicionem ao trâmite de uma série de instrumentos de planejamento e sua aprovação por instâncias de tomada de decisão. Além das leis e regulamentos que constituem a legislação pertinente, os mecanismos podem envolver os seguintes tipos de instrumentos jurídicos:

- Contratos de repasse, doação ou empréstimo e convênios: envolvem a transferência de recursos financeiros para formação de fundos ou execução de projetos e ações.
- Termos ou acordos de cooperação técnica: não envolvem transferência financeira, mas podem envolver transferências de bens e serviços.
- Contratos de fornecimento de bens e serviços.
- Termos de doação de bens e serviços.
- Outros.

Exemplos de mecanismos financeiros estão no Anexo 2.

6.2. DESAFIOS DE TRABALHAR JUNTOS

Pode-se observar que um mecanismo financeiro é um tipo de simbiose. O que normalmente é feito dentro de uma organização (planejamento, aquisição de insumos, realização e de processos e ações, geração de produtos, etc.) fica dividido entre várias organizações com papéis especializados e interdependentes. Uma organização não pode alcançar o objetivo do mecanismo sem a outra. Ao mesmo tempo, muitas vezes esses arranjos contemplam parcerias entre iguais, ou seja, uma parte

não tem autoridade sobre a outra, o que acrescenta complexidade à gestão, que passa a ser baseada na criação de consensos, no convencimento mútuo, em liderança e parceria.

Por isso, é muito importante que as organizações cooperem dentro dos mecanismos, em vez de competir. O problema é que, frequentemente, os mecanismos começam desajeitados, ineficientes e ineficazes, enquanto cada organização aprende a lidar com as outras. Nessa fase inicial, podem surgir acusações mútuas, com cada organização tentando salvar a própria identidade do aparente fracasso do mecanismo.

Essa insegurança, apesar de normal e compreensível, piora a situação. Cada organização tende a ver o problema da outra e a desejar, explicitamente ou não, incorporar para dentro de si o papel da outra. Isso, porém, seria bastante ineficiente: tem uma razão pela qual o mecanismo foi pensado inicialmente, que é a relativa ineficiência e ineficácia (normalmente já constatada) das organizações em alcançarem os objetivos do mecanismo de forma individual. O mecanismo financeiro é como uma corrente, e só será tão forte quanto o for o mais fraco de seus elos.

6.3. DIRETRIZES PARA OS ARRANJOS INSTITUCIONAIS DE IMPLEMENTAÇÃO

Há uma grande variedade de mecanismos de financiamento, que representam a tentativa de maximizar a efetividade do uso dos recursos por meio de uma combinação de entidades que atuam de forma complementar nos papéis de fonte, gestor de fundos, gestor de aquisições e gestor de processos. Esses arranjos funcionam em cadeias de valor condicionadas a cadeias de decisão, onde instâncias de gestão e documentos jurídicos dão segurança aos parceiros.

Não há uma fórmula única de melhor arranjo para o mecanismo financeiro. Isso depende tanto da fonte dos recursos quanto da sua destinação. Por exemplo, recursos de origem governamental podem ser mais difíceis de serem executados por ONGs indigenistas e particularmente por organizações indígenas, enquanto que recursos privados ou de doação internacional podem perder flexibilidade se internalizados no governo, isto é, se o gestor de fundos for o governo. Ainda, recursos que serão utilizados para aquisições em campo, com alta informalidade, precisam de regras mais flexíveis.

A Tabela 25 reapresenta as fontes identificadas na seção sobre captação de recursos e os temas da PNGATI mais apropriados para financiamento por cada fonte, e apresenta os melhores gestores de fundos, aquisições e processos:

- Os recursos do **Orçamento da União** serão geridos pelo Tesouro, as aquisições serão mais naturalmente feitas pela Funai e, como esses recursos estarão sendo concentrados nas ações exclusivas do governo, o gestor de processos será a própria Funai. No caso do MMA, os recursos costumam ser destinados por meio de projetos, o que deve ser mantido.
- Os recursos da **cooperação internacional**, por não serem de origem governamental nacional, não precisam ser internalizados no orçamento da União e, com isso, podem preservar maior flexibilidade de uso se forem internalizados em um mecanismo financeiro onde o gestor de fundos e de aquisições for uma ONG ou banco público (Banco do Brasil ou Caixa Econômica), em arranjos semelhantes aos do Programa ARPA ou do PDPI (ver Anexo 2).

- No caso de **royalties**, embora não se esteja prevendo sua disponibilidade na fase inicial da PNGATI, a legislação determina que a gestão de fundos é realizada pela Renda Indígena (Funai), mas a gestão de aquisições e de processos pode ser feita pelas organizações indígenas. Esta disposição pode ser, contudo, alterada por lei.
- No caso dos **PBAs**, a gestão de fundos pode ser realizada pelo mecanismo da Renda Indígena ou pela própria empresa, daí derivando diversos caminhos para a gestão de aquisições e de processos.
- Para **RSA**, os arranjos são definidos caso a caso.
- No caso do **ICMS Ecológico**, os recursos serão repassados anualmente pelas prefeituras (gestoras de fundos) para as organizações indígenas ou gestoras de aquisições por elas designadas, dependendo de mudanças na legislação que acolham esta orientação. Uma organização guarda-chuva poderia gerenciar esses recursos para as organizações indígenas locais, cuidando da complexa tarefa de gerenciamento dos recursos públicos do ICMS ecológico.
- No caso do **REDD+**, os recursos virão anualmente do Fundo Amazônia (cujo gestor de fundos é o BNDES) para um gestor de aquisições, que pode ser uma ONG, a Renda Indígena ou a Funai. Já discutimos que não seria interessante o ingresso dos recursos na Funai. Então, os recursos poderiam ir para a ONG ou para a Renda Indígena caso esta não seja considerada de recursos públicos e se a gestão puder ser terceirizada, como recomenda este Plano. No caso de uma ONG, é preciso um arranjo institucional que garanta a governança participativa dos recursos.

TABELA 25: FONTES IDENTIFICADAS, OS TEMAS DA PNGATI MAIS APROPRIADOS PARA CADA FONTE, E OS MELHORES GESTORES DE FUNDOS, AQUISIÇÕES E PROCESSOS

Fonte	Temas da PNGATI	Gestor de Fundos	Gestor de Aquisições	Gestor de Processos	Mecanismos financeiros
Recursos do orçamento da União	Todos, mas prioritariamente, demarcação e consolidação territorial e os temas gerais - conferência e apoio a vigilância	Tesouro	Funai	Funai	Não
Recursos da cooperação internacional	Todos	ONG	ONG	Funai	Caso a caso
Royalties	Todos	Renda Indígena	Funai ou ONGs	Funai ou ONGs	Renda indígena
PBAs	Todos	Empresas ou Renda Indígena	Funai ou ONGs	Funai ou ONGs	Empresas, Renda Indígena, Fundos Indígenas
RSA	Todos	Vários	Vários	Vários	Idem
ICM ecológico	Todos	Governos Municipais	Organizações indígenas ou ONG	Organizações indígenas	Fundos indígenas, Convênios municipais
REDD+	Todos, mas especialmente os executados pelas organizações e comunidades: conservação e uso sustentável dos recursos naturais, produção e renda; prevenção e recuperação de danos ambientais; e Infraestrutura de gestão	ONG	ONG	Organizações indígenas	Renda Indígena, Fundos Indígenas

Dessa forma, os mecanismos financeiros que precisam ser estabelecidos e/ou reformulados podem ter como base a Renda Indígena, uma ONG-Fundo ou um Fundo Indígena. Esses caminhos são discutidos a seguir:

- Renda Indígena
- ONG-Fundo
- Fundo Indígena

6.3.1. PROGRAMA DE IMPLEMENTAÇÃO DA PNGATI COM ONG-FUNDO

No curto prazo, a melhor opção é a parceria com uma ONG-Fundo, como o Fundo Brasileiro para a Biodiversidade (Funbio), como feita no caso do Programa Áreas Protegidas da Amazônia (ARPA). A criação de um “Programa de Implementação da PNGATI” é importante para atribuir aos parceiros envolvidos os seus papéis complementares no mecanismo, e ao mesmo tempo estabelecer metas a serem alcançadas com os recursos destinados à ONG-Fundo (Tabela 27). Dentro dessas metas pode estar a criação de um mecanismo permanente, como um Fundo Indígena, discutido a seguir.

Este mecanismo opera melhor com recursos da cooperação internacional e de REDD+ (via projeto ao Fundo Amazônia).

TABELA 26: INSTITUIÇÕES, INSTÂNCIAS DE DECISÃO E INSTRUMENTOS JURÍDICOS DO MECANISMO PROGRAMA DE IMPLEMENTAÇÃO DA PNGATI COM ONG-FUNDO

Elemento	Fontes	Gestor de fundos	Gestor de aquisições	Gestor de processos	Beneficiários
Instituição	Recursos da cooperação internacional REDD+	ONG-Fundo (que contrata um gestor de ativos)	ONG-Fundo (que pode contratar um gestor de aquisições)	Diversos (Funai, ONGs e organizações indígenas)	Povos indígenas
Instância de decisão	Diversas	Conselho da ONG-Fundo	Conselho da ONG-Fundo	Comitê Nacional da PNGATI (que atua como Comitê do Programa de Implementação da PNGATI)	Várias
Instrumentos jurídicos principais	-	Diversos Contratos e acordos de cooperação	Plano de Aquisições Contratos e acordos de cooperação	Planos operativos anuais ou bianuais Contratos e acordos de cooperação	

6.3.2. RENDA INDÍGENA/FUNAI

No mecanismo financeiro associado à Renda Indígena, temos os povos indígenas envolvidos na formulação de demandas, que serão transformadas em projetos pelos gestores de processos (associações indígenas e Funai), que por sua vez é utilizado na elaboração de um plano de aplicação pelo gestor de aquisições (Diretoria de Administração e Gestão - Dages/Funai), que é submetido à aprovação da Diretoria Colegiada, que faz o papel de instância de decisão do “fundo”. As fontes de recursos têm sido o Patrimônio Indígena e os recursos de alguns Programas Básicos Ambientais (PBAs). Os recursos são repassados pela Dages aos projetos aprovados, que adquirem os insumos para execução dos processos.

Observando-se o arranjo da Renda Indígena, vemos que apesar do controle externo pelo Tribunal de Contas da União, não há formalmente uma instância de supervisão política no nível da “fonte”. Entretanto, observamos que na prática os projetos executados pela Funai com fundos da Renda Indígena usualmente são decididos por um Comitê Gestor, havendo além disto um Conselho Fiscal que analisa e aprova as contas. O Comitê Gestor geralmente tem a participação da Funai, dos povos indígenas beneficiários e do “doador” – que em muitos dos casos são empreendedores. Este Plano propõe que sejam criados Comitês Gestores regionalizados e que o Comitê Gestor da PNGATI atue como instância supervisora na gestão da Renda Indígena, para fazer a relação entre as instâncias de gestão da PNGATI e a Renda Indígena.

Os recursos da Renda Indígena vêm sendo tratados como recursos públicos, já que a lei atribui à Funai o papel exclusivo de sua gestão, com isto exigindo da Funai a aplicação da Lei nº 8.666 com todos seus procedimentos que criam certa rigidez de operação. No Anexo 3, entretanto, discute-se as características da Renda Indígena, chegando-se à conclusão de que não se trata de um fundo público, mas sim de um fundo privado. Para maior clareza de sua natureza, este fundo privado pode ser gerido por uma organização de direito privado, como uma ONG criada com este fim ou um banco público. O Comitê da PNGATI faria a supervisão e a priorização do uso dos recursos.

Para efetividade da gestão financeira da PNGATI, a Renda Indígena deve ser reformulada, com a Funai deixando de ser a gestora exclusiva de seus recursos. A gestão passaria a ser feita por um banco público (Banco do Brasil ou Caixa Econômica Federal) (Tabela 26). A gestão de aquisições seria feita por banco público ou organização indigenista ou indígena ou organização-fundo indígena, enquanto a gestão de processos, seria executada pela Funai, organização indigenista ou indígena ou organização-fundo indígena. Com isso, e a necessária alteração na legislação, os recursos da Renda Indígena passarão a ser tratados como recursos privados.

TABELA 27: INSTITUIÇÕES, INSTÂNCIAS DE DECISÃO E INSTRUMENTOS JURÍDICOS DO MECANISMO FINANCEIRO DA RENDA INDÍGENA

Elemento	Fonte	Gestor de fundos	Gestor de aquisições	Gestor de processos	Beneficiários
Instituição	Patrimônio indígena PBAs	Banco Público	Banco Público ou Organização Indigenista ou Indígena ou Organização-Fundo Indígena	Funai, organização indigenista ou indígena	Povos indígenas
Instância de decisão	Diretoria Colegiada	Diretoria Colegiada e Dages	Organização Indigenista ou Indígena ou Funai	Funai, organização indigenista ou indígena	Várias
Instrumentos jurídicos principais	-	Plano de Aplicações	Plano de Aplicações	Projetos	

6.3.3. FUNDOS INDÍGENAS

Em médio e longo prazos, a melhor opção para captação e destinação de recursos é a criação de um ou mais fundos indígenas, não governamentais, geridos por uma ou mais ONGs criadas com este fim, cuja estrutura de governança empodere os indígenas por meio de representantes de suas organizações, reunindo ao mesmo tempo participantes do governo, ONGs indigenistas, doadores de recursos, empresários e outros atores relevantes.

Os recursos a serem captados do Fundo Amazônia poderiam ser internalizados nesses fundos, que também poderiam receber recursos da cooperação internacional, royalties, PBAs, RSA e ICM ecológico, desde que sejam abertas subcontas.

TABELA 28: INSTITUIÇÕES, INSTÂNCIAS DE DECISÃO E INSTRUMENTOS JURÍDICOS DO MECANISMO FINANCEIRO DO FUNDO INDÍGENA

Elemento	Fontes	Gestor de fundos	Gestor de aquisições	Gestor de processos	Beneficiários
Instituição	Recursos da cooperação internacional Royalties PBAs RSA ICM ecológico REDD+	ONG-Fundo indígena (que contrata um gestor de ativos)	ONG-Fundo indígena (que pode contratar um gestor de aquisições)	Diversos (Funai, ONGs e organizações indígenas)	Povos indígenas
Instância de decisão	Diversas	Conselho da ONG-Fundo	Conselho da ONG-Fundo Indígena	Comitês por TI Comitês regionais da PNGATI Comitê Nacional da PNGATI Organizações indígenas	Várias
Instrumentos jurídicos principais	-	Diversos	Plano de Aquisições	Planos operativos anuais ou bianuais	

6.4. IMPLEMENTAÇÃO DOS MECANISMOS FINANCEIROS EM FASES

A implementação dos mecanismos financeiros será realizada em fases sobrepostas, considerando o tempo de maturação de cada arranjo. Inicialmente, a Funai apresentará ao Fundo Amazônia e à cooperação internacional proposta para financiamento do Programa de implementação da PNGATI, em parceria com uma ONG-Fundo. Nesta proposta, estarão contemplados a adequação da Renda Indígena e o apoio à criação de um Fundo Indígena não governamental.

Em ciclos de projeto posteriores, o financiamento do Fundo Amazônia e da Cooperação Internacional poderá ser direcionado diretamente ao Fundo Indígena, enquanto a Renda Indígena trabalhará com os recursos de PBAs e royalties.

6.5. GESTÃO ADAPTATIVA E CICLO PDCA

Como este Plano foi elaborado com base em premissas e informações que estão sempre mudando, e como são ainda necessárias definições no modelo de gestão da PNGATI, a implementação deste plano deve se basear na gestão adaptativa e no ciclo PDCA. O ciclo PDCA (do inglês, Plan, Do, Check e Act) consiste no planejamento tomando como base as informações disponíveis (Plan), a sua implementação (Do), a verificação dos resultados (Check) e avaliação das premissas do Plano, e a ação corretiva necessária (Act). Dessa forma, este Plano deverá ser avaliado periodicamente, e um intervalo razoável para isso seria a cada dois anos.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Implementar a PNGATI é um desafio político, gerencial e financeiro. Entretanto, este Plano mostra que a implementação da PNGATI é financeiramente viável, desde que haja vontade política, capacidade de negociação e de estabelecimento de parcerias, descentralização e compartilhamento de tarefas, e uma boa articulação com outras políticas, especialmente as de REDD+, ICMS Ecológico e Royalties. Todas as alternativas acima podem ser utilizadas de forma coordenada, tendo o Comitê Gestor da PNGATI como instância de supervisão.

Este Plano é ambicioso e ousado, e propõe a implementação da PNGATI em 10 anos. Não é um esforço trivial, e é muito maior que iniciativas como a do Programa ARPA, inicialmente também com 10 anos. Para dar certo, ele depende da confirmação das premissas de custos e de inovação da gestão propostas. As maiores dificuldades estarão nos primeiros anos, mas na segunda metade dos 10 anos, e adiante, caso se confirmem os recursos a serem gerados pelos royalties e ICMS ecológico, haverá recursos mais que suficientes e premissas mais generosas poderão ser estabelecidas.

O principal desafio, a partir deste Plano, é melhorar a gestão da PNGATI, o que depende de uma boa análise de gestão da Funai, MMA, organizações indígenas e indigenistas e outros *stakeholders*, procurando-se identificar as causas da morosidade de alguns processos de gestão, da baixa utilização de recursos já disponíveis no Orçamento da União e da baixa efetividade em alguns dos temas da PNGATI. Este Plano não tem essa pretensão, e se aventurou a tratar dos aspectos de gestão somente onde eram necessários para o dimensionamento dos desafios financeiros a serem enfrentados.

Com este Plano, o governo federal e os povos indígenas têm nas mãos algo raro no campo das políticas socioambientais: o dimensionamento do desafio total em termos financeiros e as estratégias para superá-lo, em termos razoáveis e viáveis. O sucesso, a partir deste Plano, depende da vontade política dos atuais e futuros governantes e das lideranças indígenas e seus aliados na garantia de uma efetiva gestão territorial e ambiental das terras indígenas.

8. REFERÊNCIAS

- Abramovay, Ricardo. "O Capital Social dos Territórios: Repensando o Desenvolvimento Rural." In Fortaleza (CE). <http://www.nead.org.br/index.php?acao=biblioteca&publicacaoID=115>.
- Almeida, Raquel Fernandes de. 2008. "ICMS Ecológico: Forma de Arrecadação e Aplicação no Município de Juína". Monografia, Faculdade de Ciências Contábeis e Administração do Vale do Juruena - Ciências Contábeis.
- Brasil. 2012. Decreto nº 7747. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7747.htm.
- "Brazil mulls tearing up deforestation deals with western firms". 2012. Carbonnews. <http://www.juliendias.com.br/noticia.asp?Id=163>.
- "Cooperação para o Desenvolvimento | Relações entre Nova Zelândia e Brasil | Brasil | NZEmbassy.com". 2012. Acessado setembro 16. <http://www.nzembassy.com/pt->

- br/brasil/rela%C3%A7%C3%B5es-entre-nova-zel%C3%A2ndia-e-brasil/coopera%C3%A7%C3%A3o-para-o-desenvolvimento.
- Decreto nº 5758. 2006. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5758.htm.
- Decreto nº 6101. 2007. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6101.htm.
- Decreto nº 7778, de 27 de julho de 2012. 2012. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7778.htm.
- “Downloads | ICMS Ecológico”. 2012. Acessado setembro 22. http://www.sema.mt.gov.br/index.php?option=com_docman&Itemid=479.
- “Fórum Carajás: Índios criticam MMA por corte de recursos”. 2012. Acessado outubro 5. <http://www.forumcarajas.org.br/>.
- “Fundo Finlandês para Cooperação Local - Embaixada da Finlândia, Brasília: Projetos de desenvolvimento : Fundo Finlandês para Cooperação Local”. 2012. Acessado setembro 16. <http://www.finlandia.org.br/public/default.aspx?nodeid=39401&contentlan=17&culture=pt-BR>.
- Idesam. 2011. “Projeto Carbono Florestal Suruí”. VCS Project Description. Instituto de Conservação e Desenvolvimento Sustentável do Amazonas.
- IPCC. 2007. “Climate Change 2007: Synthesis Report/ An Assessment of the Intergovernmental Panel on Climate Change”.
- Lang, Chris. 2012. “Celestial Green Ventures’ contracts are ‘not valid’, says Brazil’s National Indian Foundation, FUNAI | redd-monitor.org”. <http://www.redd-monitor.org/2012/03/15/celestial-green-ventures-contracts-are-not-valid-says-brazils-national-indian-foundation-funai/>.
- “Lei No. 9.985, de 18 de Julho de 2000”. 2000. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9985.htm.
- “LifeWeb”. 2012. Acessado setembro 17. <http://www.cbd.int/lifeweb/>.
- Lima, Elynalia. 2012. “Governo do Estado apresenta investimentos do Proacre em terras indígenas”. junho 4. <http://www.agencia.ac.gov.br/index.php/noticias/governo/19693-governo-do-estado-apresenta-investimentos-do-proacre-em-terras-indigenas.html>.
- Mato Grosso. 2009a. *ICMS Ecológico: Conservando a Biodiversidade Matogrossense*. Cuiabá: Secretaria de Estado do Meio Ambiente – SEMA. Superintendência de Biodiversidade. Coordenadoria de Unidades de Conservação.
- . 2009b. “Memória de Cálculo do ICMS Ecológico do município de Juína”. Cuiabá.
- Munduruku, Osmarino Manhoari. 2012. “Os indígenas Munduruku e a venda de créditos de carbono. Entrevista especial com Osmarino Manhoari Munduruku | Amazônia”. <http://amazonia.org.br/2012/03/os-ind%C3%ADgenas-munduruku-e-a-venda-de-cr%C3%A9ditos-de-carbono-entrevista-especial-com-osmarino-manhoari-munduruku/>.
- “Novo Estatuto/ Proposta Alternativa do Executivo ao Substitutivo do Deputado Luciano Pizzatto ao Projeto de Lei Nº 2.057/91”. 1994. *Funai*. <http://www.funai.gov.br/pptal/novoestatuto.htm>.
- “O Brasil e o GEF”.
- “Programa de Ajuda Direta (DAP) - Embaixada da Austrália”. 2012. Acessado setembro 15. <http://www.brazil.embassy.gov.au/brasportuguese/Development%5fcooperat.html>.
- “Prosperity Fund – O Programa no Brasil”. 2012. Acessado setembro 16. <http://ukinbrazil.fco.gov.uk/pt/working-with-brazil/prosperity-fund/>.
- “SigaBrasil”. 2012. Acessado junho 27. http://www9.senado.gov.br/portal/page/portal/orcamento_senado/SigaBrasil.
- Soares-Filho, Britaldo Siveira, Laura Dietzsch, Paulo Moutinho, Alerson Falieri, Hermann Rodrigues, Erika Pinto, Cláudio C. Maretti, et al. 2009. “Redução das emissões de carbono do desmatamento no Brasil: o papel do Programa Áreas Protegidas da Amazônia (Arpa)”.

- Verdum, Ricardo. 2012. "Terras e Territórios Indígenas no PPA 2012-2015".
- Viana, Natalia, Ana Aranha, Jessica Motta, e Carlos Arthur França. 2012. "A Terra é dos índios, e o carbono de quem é? | Carta Capital". <http://www.cartacapital.com.br/sociedade/a-terra-e-dos-indios-e-o-carbono-de-quem-e/>.
- Weigand Jr, R. 2005. "Desenvolvimento Territorial com Base Conservacionista: A conservação da natureza pode ser a base da economia e do desenvolvimento econômico e social de um território." *Açaí Ponto Com*. <http://pt.scribd.com/doc/7597282/Weigand-Ronaldo-Desenvolvimento-Territorial-Com-Base-Conservacionista>.
- Weigand Jr, R., C. F.G Viana, S. F.N Shiki, M. Duncan, e L. Enéias. 2003. "Experiências brasileiras de desenvolvimento territorial rural sustentável". *I Fórum Internacional Território, Desenvolvimento rural e democracia. Fortaleza-CE: CONDRAF*.

9. ANEXO 1: ELEMENTOS DA INFRAESTRUTURA DE GESTÃO

ITEM	Centro de Formação Indigenista	Infra da CR	CTLs	FPEs	Centro Comunitário (TI)
Área Construída	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM
Mobiliário de Cozinha (mesa, cadeiras e armários)	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM
Geladeira elétrica ou a gás até 457 litros (incluindo botijões necessários)	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM
Freezer vertical ou horizontal com capacidade para até 50 litros	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM
0SIM fogão até 6 bocas (incluindo botijões necessários)	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM
Eletrodomésticos (liquidificador, torradeira, etc..)	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM
Maquina de lavar roupa	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM
Mobiliário de Escritório (mesa, cadeiras, armário, arquivo)	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM
Ar condicionado (18.000 BT)	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM
Maquina fotográfica digital, case e cartão de memória	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM
Ventilador (3 cômodos)	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM
Computador	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM
Impressora Multifuncional	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM
Copiadora	0	SIM	0	SIM	0
Mobiliário do Alojamento (camas, redes, estantes)	SIM	SIM	0	0	SIM
Rua de cama, mesa e banho	SIM	SIM	0	0	SIM
Placa solar ou Gerador de Energia	SIM	SIM	0	SIM	SIM
Kit de campo	0	SIM	SIM	SIM	SIM
Sistema de acesso à Internet via satélite	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM

ITEM	Centro de Formação Indigenista	Infra da CR	CTLs	FPEs	Centro Comunitário (TI)
Radio Base	0	SIM	SIM	SIM	SIM
Antena de Radio	0	SIM	SIM	SIM	SIM
Telefone fixo	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM
Antena parabólica	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM
Carro Tração	0	0	SIM	SIM	0
Carro	SIM	0	SIM	0	0
Moto	0	0	SIM	0	SIM
Voadeira e motores	0	0	SIM	0	SIM
Lancha e motores	0	0	SIM	0	0
Canoa	0	0	SIM	0	SIM
Barco Regional	0	0	0	0	0
Kit de ferramentas de manutenção de carpintaria e de mecânica	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM

10. ANEXO 2: EXEMPLOS DE MECANISMOS FINANCEIROS

10.1. PROJETOS DEMONSTRATIVOS DOS POVOS INDÍGENAS

O subprograma Projetos Demonstrativos dos Povos Indígenas (PDPI) teve origem no Subprograma Projetos Demonstrativos Tipo A do Projeto de Proteção das Florestas Tropicais do Brasil (PP-G7), e é hoje uma das quatro carteiras de projetos para povos e comunidades tradicionais do Ministério do Meio Ambiente (MMA). O mecanismo do PDPI é considerado pelo MMA como muito eficiente do ponto de vista da operacionalização.

No PDPI, a fonte de recursos são os doadores do PPG7. Estes, de acordo com o contrato com o MMA, assinam um contrato de doação ao Banco do Brasil, que é o gestor dos fundos. O Banco do Brasil repassa os recursos para as associações indígenas, que adquirem os insumos de acordo com as regras do PDPI, e os utilizam para o alcance dos resultados almejados (Tabela 29, Figura 15). A cadeia de decisões deste mecanismo começa com os povos e comunidades indígenas que, por meio das suas instâncias de decisão de cada povo, formulam demandas e prioridades, que cada associação, por meio de sua equipe e instâncias de decisão, transformam em projeto (primeiro do ponto de vista das ações e depois do ponto de vista dos insumos), que é apresentado ao MMA que, no caso de aprovação por seu Comitê Paritário, com apoio da Secretaria Técnica, autoriza o desembolso de recursos pelo gestor de fundos para aquele projeto. O MMA também verifica o cumprimento das regras do PDPI pelas entidades apoiadas e monitora a execução dos projetos (Tabela 29, Figura 15).

TABELA 29: INSTITUIÇÕES, INSTÂNCIAS DE DECISÃO E INSTRUMENTOS JURÍDICOS DO MECANISMO FINANCEIRO DO PDPI

Elemento	Fonte	Gestor de fundos	Gestor de aquisições	Gestor de processos	Beneficiários
Instituição	Doadores do PP-G7	Banco do Brasil (com anuência do MMA)	Associações	Associações	Povos e Terras Indígenas
Instância de decisão	Diversas	Comitê Paritário e Secretaria Técnica	Instâncias de cada associação	Instâncias de cada associação	Instâncias de cada povo
Instrumentos jurídicos principais	Documento de projeto e contratos de doação e acordos em separado	Projeto e contratos de doação	Projeto	Demandas e prioridades	

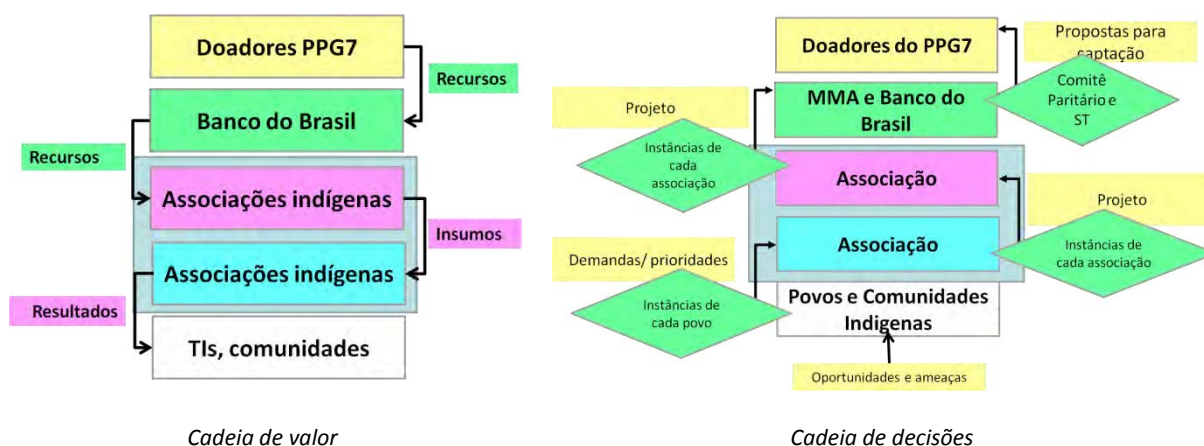


FIGURA 15: EXEMPLO DE CADEIAS DE VALOR E DE DECISÕES DO MECANISMO FINANCEIRO ASSOCIADO AO PDPI

O PDPI é um mecanismo ágil, flexível e relativamente leve para o MMA, entretanto, como a equipe responsável é pequena, acaba ficando sobrecarregada. O subprograma é auditado pela Controladoria Geral da União (CGU), o que é parte do acordo de doação.

Os recursos vêm da fonte direto para o Banco do Brasil, no CNPJ do próprio Banco, por meio do acordo em separado do KfW com o Banco, que cobra apenas 2% para gerir os recursos. Aquisições acima de R\$ 20 mil podem ser feitas pelo Banco. O BB não faz a análise da prestação de contas, que é feita pelo MMA. Este é o diferencial: a capacidade do MMA de analisar e considerar as especificidades das organizações indígenas.

Para as organizações indígenas, o ciclo de projetos pode ser um limitante, tanto para elaboração como para prestação de contas. O PDPI apoia projetos em 3 áreas temáticas: (1) Proteção das terras indígenas; (2) Atividades econômicas sustentáveis; e (3) Resgate e valorização cultural. Um manual operacional guia a execução pelas associações e o subprograma é auditado com base nas regras ali estipuladas. Os projetos passam por análise de pareceristas e, se aprovados, as organizações proponentes assinam contratos com o Banco do Brasil.

O PDPI vem sendo coordenado por indígenas, e seu Comitê é paritário. Os projetos, após receberem avaliação de consultores pareceristas, são aprovados em reuniões em que há a participação paritária de representantes indígenas, indicados pela Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira (Coiab).

10.2. PROGRAMA ÁREAS PROTEGIDAS DA AMAZÔNIA (ARPA)

Um dos mecanismos que têm se mostrado mais efetivos no financiamento das áreas protegidas é o mecanismo de implementação do Programa ARPA. A implementação do Programa ARPA iniciou em 2003, por meio de uma parceria entre doadores, MMA, órgãos estaduais de meio ambiente e Funbio (Tabela 30). Para que os benefícios cheguem às UCs, de forma complementar ao orçamento público, as equipes das UCs enviam aos pontos focais nos OEMAs seus planos de metas e de insumos, que aprovados, são repassados ao MMA para aprovação, o que se dá por meio de análise da Unidade de Coordenação do Programa (UCP) e aprovação do seu parecer pelo Comitê do Programa (CP). Em

seguida, esse Plano Operacional é repassado ao Funbio, que a partir dele elabora o Plano de Aquisições, submetido aos Doadores, que neste caso atuam tanto como fontes quanto como fundos (Figura 16).

TABELA 30: INSTITUIÇÕES, INSTÂNCIAS DE DECISÃO E INSTRUMENTOS JURÍDICOS DO MECANISMO FINANCEIRO DO PROGRAMA ARPA

Elemento	Fonte	Gestor de fundos	Gestor de aquisições	Gestor de processos	Beneficiários
Instituição	KfW, Banco Mundial, BNDES, WWF-Brasil	KfW, Banco Mundial, BNDES, WWF-Brasil	Funbio	MMA, ICMBio e OEMAs	UCs
Instância de decisão	Diversas	Gerente de Projeto	CD/Funbio e Comissão de Áreas Protegidas	Comitê do Programa, Unidade de Coordenação do Programa, pontos focais das OEMAs e equipes das UCs	Conselhos gestores das UCs
Instrumentos jurídicos principais	Propostas de projeto	Contratos de doação com Funbio, documentos de avaliação de projeto	Acordos de cooperação técnica com executores técnicos	Documento de governo Decreto	

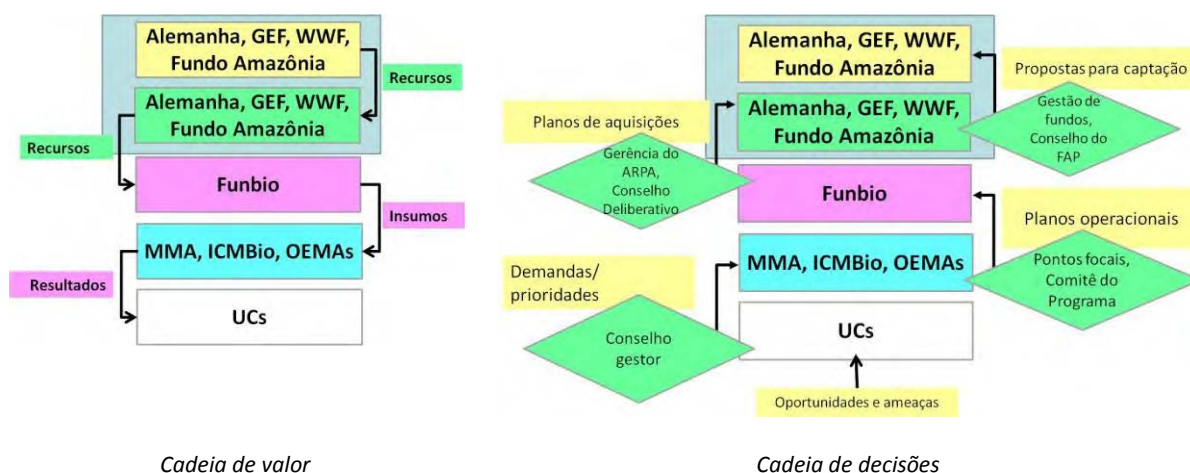


FIGURA 16: EXEMPLO DE CADEIAS DE VALOR E DE DECISÕES DO MECANISMO FINANCEIRO ASSOCIADO AO PROGRAMA ARPA

Os planos aprovados são então enviados ao Funbio, que os transformam em planos de aquisição e solicitam não-objeção aos doadores. O processo dentro do Funbio é acompanhado pela Comissão de Áreas Protegidas de seu Conselho Deliberativo. Com isso, o Funbio pode iniciar as aquisições, em coordenação com as equipes das UCs, apoiando suas ações em campo.

O mecanismo ARPA envolve uma série de contratos e acordos, em um emaranhado jurídico que parece complexo, mas permite que o mecanismo funcione. O governo federal criou o Programa por decreto presidencial. Os doadores assinam contratos com o Funbio, referindo-se a seus documentos internos de avaliação de projetos, ao Documento do Governo, que define o programa, e ao Manual Operacional aprovado pelo Comitê do Programa (entre outros). O Funbio e o MMA assinam acordo de cooperação técnica que abrange todo o Programa e se refere aos documentos dos doadores e ao

Documento de Governo. Funbio e OEMAs assinam acordos de cooperação com interveniência do MMA. Esses instrumentos jurídicos apoiam-se mutuamente e segurança jurídica do Programa depende de todos.

Além da aquisição direta pela equipe de aquisições do Funbio, alguns insumos que podem ser adquiridos de forma mais eficiente quando comprados ou contratados localmente são alocados para um submecanismo chamado de “conta vinculada”, em que os gestores públicos recebem procurações para movimentar contas do Funbio, que são abastecidas com montantes pequenos a cada prestação de contas. Embora operadas pelos gestores das UCs, o executor financeiro continua sendo o Funbio, pois as ações são feitas em seu nome.

O mecanismo do ARPA tem permitido a aquisição de insumos para mais de 80 UCs, movimentando até R\$ 100 mil por dia. Anualmente, as atividades passam por auditoria, e a fiscalização dos recursos pelos doadores e pelo Conselho Deliberativo do Funbio criam segurança de que os recursos estão sendo investidos com lisura.

10.3. FUNDO DE ÁREAS PROTEGIDAS (FAP) DO ARPA

O Fundo de Áreas Protegidas (FAP) foi criado pelo Programa ARPA. Sua base institucional é o Funbio, que o administra e fará a secretaria de suas principais instâncias (atualmente, o Comitê de administração é desempenhado pelo Comitê do Programa ARPA, secretariado pela UCP/MMA) (Tabela 31, Figura 17). O mecanismo é baseado na parceria estabelecida pelo ARPA e deverá ter amarração institucional semelhante, mas o FAP tem um regimento interno que dá sustentação legal mais duradoura, uma vez que pode ser registrado e assumido como um contrato.

TABELA 31: INSTITUIÇÕES, INSTÂNCIAS DE DECISÃO E INSTRUMENTOS JURÍDICOS DO MECANISMO FINANCEIRO DO FAP

Elemento	Fonte	Gestor de fundos	Gestor de aquisições	Gestor de processos	Beneficiários
Instituição	Rendimentos financeiros dos recursos doados	FAP/Funbio Gestor de ativos contratado	Funbio	MMA, ICMBio e OEMAs	UCs
Instância de decisão	-	Assembleia de doadores/ Funbio (deliberativa) CD/Funbio e Comissão de Gestão de Ativos (consultiva)	Comitê de Administração	Pontos focais das OEMAs e equipes das UCs	Conselhos gestores das UCs
Instrumentos jurídicos principais		Manual operacional do FAP Contratos de doação com Funbio	Acordos de cooperação técnica com executores técnicos	Documento de governo Decreto	

No Manual Operacional do FAP, o papel da UCP/MMA no arranjo anterior é transferido ao Funbio (gestor do FAP). Entretanto, os documentos de referência interna do FAP, como o Regimento Interno, descrevem o fundo de forma que ao Funbio cabe o papel de gestor, de forma que o papel pode ser transferido a outra entidade, dependendo da decisão da Assembleia de Doadores.

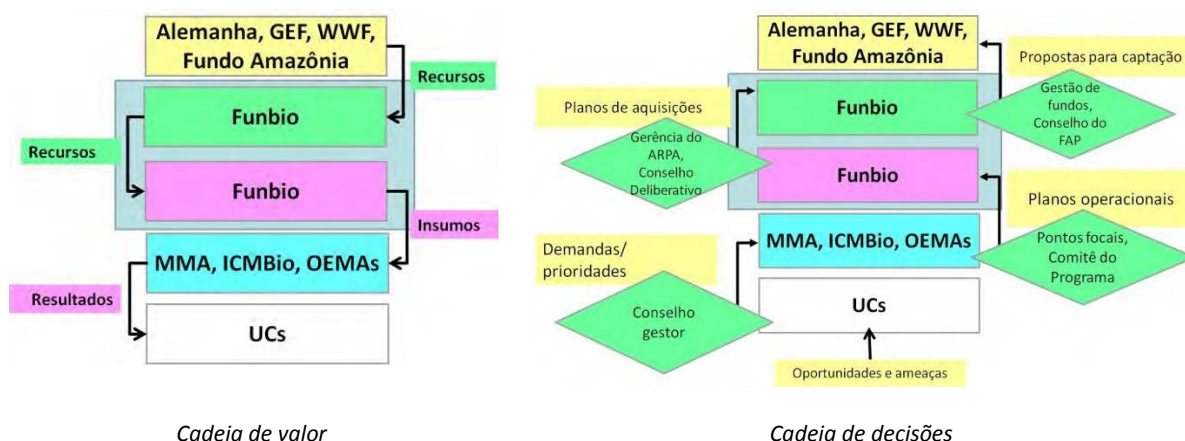


FIGURA 17: EXEMPLO DE CADEIAS DE VALOR E DE DECISÕES DO MECANISMO FINANCEIRO ASSOCIADO AO FAP

10.4. RENDA INDÍGENA/FUNAI

No mecanismo financeiro associado à Renda Indígena, temos dois caminhos de elaboração da demanda:

- 1) Renda indígena “original”: os povos indígenas envolvidos na formulação de demandas, que serão transformadas em projetos pelos gestores de processos (associações indígenas e Funai) (Figura 22).
- 2) Renda indígena para execução dos PBAs: os Planos Básicos Ambientais (PBAs) são elaborados no processo de licenciamento.

Os projetos ou PBAs são então utilizados na elaboração de um plano de aplicação pelo gestor de aquisições (Diretoria de Administração e Gestão - Dages/Funai), que é submetido à aprovação da Diretoria Colegiada, que faz o papel de instância de decisão do “fundo”. As fontes de recursos têm sido o Patrimônio Indígena e os recursos de alguns Programas Básicos Ambientais (PBAs). Os recursos são repassados pela Dages aos projetos aprovados, que adquirem os insumos para execução dos processos (Tabela 32).

TABELA 32: INSTITUIÇÕES, INSTÂNCIAS DE DECISÃO E INSTRUMENTOS JURÍDICOS DO MECANISMO FINANCEIRO DA RENDA INDÍGENA

Elemento	Fonte	Gestor de fundos	Gestor de aquisições	Gestor de processos	Beneficiários
Instituição	Patrimônio indígena Programas Básicos Ambientais	Funai	Funai	Diversos (Funai, Associações)	Povos indígenas
Instância de decisão	Diretoria Colegiada	Diretoria Colegiada e Dages	Associações	Funai (CRs e Dages) e Associações	Várias
Instrumentos jurídicos principais	-	Plano de Aplicações	Plano de Aplicações	Projetos	

Observando-se o arranjo da Renda Indígena, vemos que apesar do controle externo pelo Tribunal de Contas da União, não há formalmente uma instância de supervisão política no nível da “fonte”.

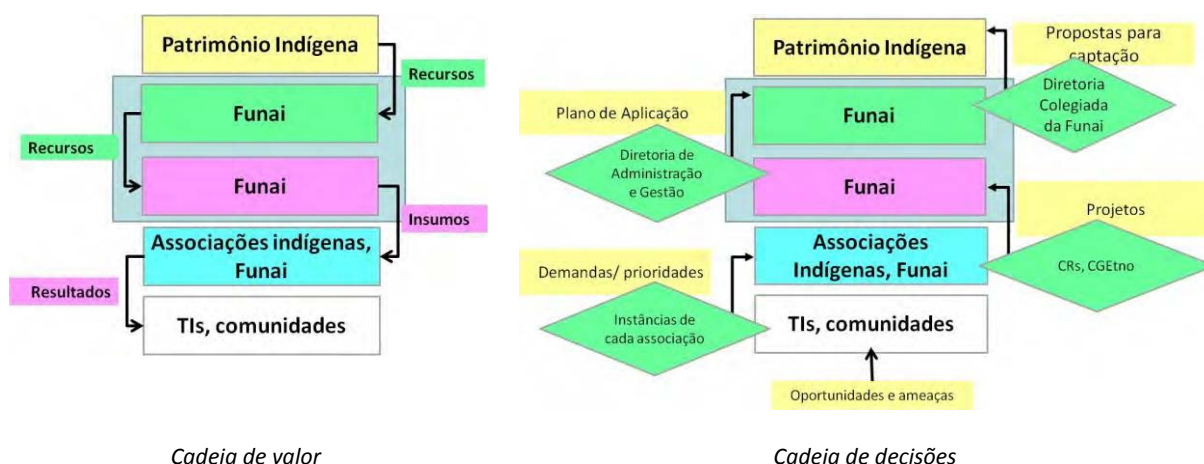


FIGURA 18: EXEMPLO DE CADEIAS DE VALOR E DE DECISÕES DO MECANISMO FINANCEIRO ASSOCIADO À RENDA INDÍGENA “ORIGINAL”

Entretanto, observamos que a prática dos projetos que é executado pela Funai via Renda Indígena, usualmente dispõe de um Comitê Gestor que toma as decisões, além de um Conselho Fiscal que analisa e aprova as contas. O Comitê Gestor geralmente tem a participação da Funai, dos povos indígenas beneficiários e do “doador” – que em muitos dos casos são empreendedores. No que estamos propondo, esses Comitês Gestores teriam que ser regionalizados e o Comitê Gestor da PNGATI também atuaria como instância supervisora na gestão da Renda Indígena, para fazer a relação entre as instâncias de gestão da PNGATI e a Renda Indígena.

10.5. BOLSA VERDE

O Programa Bolsa Verde tem como objetivo apoiar famílias em situação de extrema pobreza que atuam a favor da conservação da natureza em áreas especiais (UCs, TIs, assentamentos). O mecanismo não abrange um fundo, mas a Caixa funciona como se fosse um gestor de fundos. Os recursos são transferidos do Orçamento da União às famílias por meio do gestor de fundos, que é a Caixa Econômica Federal, usando os mesmos instrumentos do Bolsa Família, com autorização legal (Lei nº 12.512/2011³¹, Decreto nº 7.572/2011 e LOAs) (Tabela 33). O Programa não envolve aquisições de insumos, a não ser pelas próprias famílias beneficiadas, que são por isso as “gestoras de aquisições”. Da mesma forma, são as gestoras de processos e, ao mesmo tempo, as beneficiárias (Tabela 33).

Embora o Decreto 7.572/2011 determine que cabe ao Ministério do Meio Ambiente coordenar, executar e operacionalizar o Programa Bolsa Verde, observadas as indicações do Comitê Gestor do Programa Bolsa Verde (art. 2º), e os recursos sejam transferidos sob sua responsabilidade (parágrafo

³¹ Institui o Programa de Apoio à Conservação Ambiental e o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais; altera as Leis nºs 10.696, de 2 de julho de 2003, 10.836, de 9 de janeiro de 2004, e 11.326, de 24 de julho de 2006.

único), na prática, o papel do MMA é de fonte de recursos para que as famílias executem as ações. A transferência de recursos pela Caixa torna-a gestora de fundos³²

TABELA 33: INSTITUIÇÕES, INSTÂNCIAS DE DECISÃO E INSTRUMENTOS JURÍDICOS DO MECANISMO FINANCEIRO DO BOLSA VERDE.

Elemento	Fonte	Gestor de fundos	Gestor de aquisições	Gestor de processos	Beneficiários
Instituição	Orçamento da União - MMA	Caixa Econômica Federal	Famílias em extrema pobreza em áreas protegidas e assentamentos Gestores locais do programa	Famílias em extrema pobreza em áreas protegidas e assentamentos Gestores locais do programa	Famílias em extrema pobreza em áreas protegidas e assentamentos
Instância de decisão	Comitê Gestor do Programa Bolsa Verde	Coordenação do Programa no MMA			
Instrumentos jurídicos principais	Lei nº 12.512, de 14 de outubro de 2011. Decreto nº 7.572, de 28 de setembro de 2011 LOA	-		Termo de adesão por parte do responsável pela família beneficiária	

10.6. FUNDO KAYAPÓ

O Fundo Kayapó foi estabelecido pelo Funbio (gestor de fundos) com base em doações do Fundo Amazônia e da CI (fontes) (Tabela 34).

TABELA 34: INSTITUIÇÕES, INSTÂNCIAS DE DECISÃO E INSTRUMENTOS JURÍDICOS DO MECANISMO FINANCEIRO DO FUNDO KAYAPÓ.

Elemento	Fonte	Gestor de fundos	Gestor de aquisições	Gestor de processos	Beneficiários
Instituição	Fundo Amazônia CI	Funbio	Associações	Associações	Indígenas
Instância de decisão	COFA BNDES CI	Conselho do Fundo Kayapó (BNDES e CI)	Diversas	Diversas	Diversas
Instrumentos jurídicos principais	Orientações do COFA Contratos de doação	Projetos aprovados	Vários		

³² Essa esquematização do mecanismo do Bolsa Verde é discutível, pois é uma das opções de interpretação do arranjo, mas é tão válida quanto as alternativas, que colocaria o MMA no papel de executor.

Uma vez estabelecido o fundo, as associações (gestoras de aquisições e de processos), após levantarem as demandas com os beneficiários, propõem projetos ao Funbio (gestor de fundos), que os aprecia no âmbito do conselho do Fundo Kayapó.

10.7. PROGRAMA WAIMIRI ATROARI

O Programa Waimiri Atroari tem um interessante arranjo de gestão envolvendo uma série de organizações com papéis complementares (Tabela 35). A fonte de recursos é a Eletronorte. O gestor de fundos é o termo de compromisso entre a Funai e a Eletronorte, que tem personalidade jurídica e está inscrito no CNPJ. O gestor de aquisições e de processos é o Programa Waimiri Atroari. Uma ONG criada especialmente para prover serviços contrata consultores e outros insumos. Os beneficiários se representam pela associação Waimiri Atroari.

TABELA 35: INSTITUIÇÕES, INSTÂNCIAS DE DECISÃO E INSTRUMENTOS JURÍDICOS DO MECANISMO FINANCEIRO DO PROGRAMA WAIMIRI-ATROARI.

Elemento	Fonte	Gestor de fundos	Gestor de aquisições	Gestor de processos	Beneficiários
Instituição	Eletronorte	Termo de Compromisso Eletronorte/Funai	Programa Waimiri Atroari ONG	Programa Waimiri Atroari ONG	Indígenas
Instância de decisão	Eletronorte	Eletronorte e Funai	Equipe	Equipe	Associação Waimiri Atroari

A parte mais interessante do mecanismo associado ao Programa Waimiri Atroari é a personalidade jurídica do termo de compromisso, que pode então abrir contas em bancos e gerenciar recursos, sem que estes tenham que entrar da estrutura da Funai e sem que seja necessária uma ONG para para a sua gestão.

11. ANEXO 3: RENDA INDÍGENA

11.1. O QUE É A RENDA INDÍGENA

A Lei nº 5.371, de 5 de dezembro de 1967, que autoriza a instituição da "Fundação Nacional do Índio" e dá outras providências, não apresenta conceitos sobre patrimônio ou de renda indígena. A Renda Indígena é definida pelo Estatuto do Índio (Lei nº 6.001, de 19 de dezembro de 1973):

Art. 43. A renda indígena é a resultante da aplicação de bens e utilidades integrantes do Patrimônio Indígena, sob a responsabilidade do órgão de assistência ao índio.

O Decreto nº 7.056, de 28 de dezembro de 2009, repete a definição do Estatuto:

Art. 27. A renda indígena é a resultante da aplicação de bens e utilidades integrantes do Patrimônio Indígena.

O Estatuto do Índio determinou constituírem bens do patrimônio indígena (art. 39)³³:

I - as terras pertencentes ao domínio dos grupos tribais ou comunidades indígenas;

II - o usufruto exclusivo das riquezas naturais e de todas as utilidades existentes nas terras ocupadas por grupos tribais ou comunidades indígenas e nas áreas a eles reservadas;

III - os bens móveis ou imóveis, adquiridos a qualquer título.

11.2. NATUREZA DA RENDA INDÍGENA: É PÚBLICA OU PRIVADA?

Observa-se que, embora a Constituição Federal defina que são bens da União as terras tradicionalmente ocupadas pelos índios³⁴ (portanto, não existem terras de domínio dos grupos tribais ou comunidades indígenas a menos que por eles adquiridas ou se adquiridas pela FUNAI, à conta da renda do Patrimônio Indígena), o “usufruto exclusivo das **riquezas naturais e de todas as utilidades existentes** nas terras ocupadas por grupos tribais ou comunidades indígenas e nas áreas a eles reservadas” é considerado um bem pertencente aos índios³⁵. Pode-se entender que, quando

³³ O Decreto nº 7.056 de 28 de dezembro de 2009, que aprova o Estatuto e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas da Fundação Nacional do Índio - FUNAI, e dá outras providências, redefiniu o conceito de patrimônio indígena, sem, contudo, ter o efeito de revogar o que foi disposto no Estatuto do Índio.

I - as terras tradicionalmente ocupadas pelos indígenas ou suas comunidades;

II - o usufruto exclusivo das riquezas naturais e de todas as utilidades existentes nas terras ocupadas pelos indígenas ou suas comunidades e nas áreas a eles reservadas; e

III - os bens móveis ou imóveis, adquiridos a qualquer título.

³⁴ CF, art. 20, XI

³⁵ As terras indígenas não podem ser objeto de arrendamento ou de qualquer ato ou negócio jurídico que restrinja o pleno exercício da posse direta pela comunidade indígena ou pelos silvícolas (Lei 6001/73, art. 18). Nessas áreas, é vedada a

esse usufruto é afetado, por obras ou outros empreendimentos, ou quando as TIs são utilizadas para a captação de recursos (por exemplo, REDD+, ICMS Ecológico, Royalties e outros) os índios deveriam ser compensados na forma de recursos que podem entrar na Renda Indígena.

Ainda em acordo com o Estatuto do Índio,

Art. 40. São titulares do Patrimônio Indígena:

I - a população indígena do País, no tocante a bens ou rendas pertencentes ou destinadas aos silvícolas, sem discriminação de pessoas ou grupos tribais;

II - o grupo tribal ou comunidade indígena determinada, quanto à posse e usufruto das terras por ele exclusivamente ocupadas, ou a ele reservadas;

III - a comunidade indígena ou grupo tribal nomeado no título aquisitivo da propriedade, em relação aos respectivos imóveis ou móveis.

Assim, temos bens destinados aos indígenas em geral e bens destinados a determinadas comunidades indígenas, segundo lhes sejam atribuídos. Assim, o Patrimônio Indígena não constitui bem público, nem é pública a renda dele derivada. A gestão do Patrimônio Indígena pode ser feita tanto pela Funai como pelos próprios povos indígenas. Segundo as disposições do Estatuto do Índio,

cabe ao órgão de assistência a gestão do Patrimônio Indígena, propiciando-se, porém, a participação dos silvícolas e dos grupos tribais na administração dos próprios bens. O encargo lhes será totalmente confiado, "quando demonstrem capacidade efetiva para o seu exercício" (art. 42).

A renda indígena é um fundo público? Como vimos anteriormente, segundo a Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, constitui fundo especial o produto de receitas especificadas que por lei se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação (Lei 4.320/64, art. 71). A lei que instituir fundo especial poderá determinar normas peculiares de controle, prestação e tomada de contas, sem de qualquer modo, elidir a competência específica do Tribunal de Contas ou órgão equivalente (Lei nº 4.320/64, art. 74).

Art. 16. A lei de instituição do fundo estabelecerá os parâmetros aplicáveis aos demonstrativos financeiros e os critérios de prestação de contas, observadas as normas gerais de contabilidade pública e de fiscalização financeira e orçamentária.

O fundo público é inscrito no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ) e é a lei de sua criação ou, em alguns casos, a lei regulamentadora posterior, que estabelece o ordenador de despesas e, dentre outros aspectos de seu funcionamento, como instrumentos de gestão (programação financeira, fluxo

qualquer pessoa estranha aos grupos tribais ou comunidades indígenas a prática da caça, pesca ou coleta de frutos, assim como de atividade agropecuária ou extrativa (id., art. 18, § 1º). Também segundo o Estatuto do Índio, (art. 24), o usufruto assegurado aos índios ou silvícolas compreende o direito à posse, uso e percepção das riquezas naturais e de todas as utilidades existentes nas terras ocupadas, bem assim ao produto da exploração econômica de tais riquezas naturais e utilidades. Incluem-se, no usufruto, que se estende aos acessórios e seus acréscidos, o uso dos mananciais e das águas dos trechos das vias fluviais compreendidos nas terras ocupadas (id., art. 26, § 1º).

de caixa e demonstrativos contábeis). Os fundos públicos podem também regulamentados por decreto.

O orçamento fiscal de qualquer fundo público deve estar previsto na lei orçamentária anual³⁶. A contabilidade do fundo, voltada para a aplicação das receitas orçamentárias (art. 72), deve ser feita por meio de contas específicas e a prestação de contas é separada do órgão ao qual ele está vinculado. As receitas e despesas de capital são objeto de um Quadro de Recursos e de Aplicação de Capital, aprovado por decreto do Poder Executivo, abrangendo, no mínimo, um triênio (art. 23), que abrange as despesas à conta de fundos especiais e, como couber, as receitas que os constituam (art. 24, II). Os fundos públicos são associados a um órgão governamental e, como vimos, criados por lei.

A renda indígena, portanto, não tem natureza de fundo público. Embora a renda indígena tenha sido criada por lei, sendo gerida por órgão público (com participação indígena), estando sob normas de direito público e com sua aplicação controlada pelo Tribunal de Contas da União, seus recursos não fazem parte do Orçamento da União³⁷ e, ao contrário dos recursos do Orçamento da União, não sofrem *contingenciamento* ao final do exercício, passando o saldo financeiro para a elaboração de novo Plano de Aplicação para o exercício seguinte.

11.3. SIMILARIDADE DA RENDA INDÍGENA COM UM FUNDO

A renda indígena se parece com um fundo fiduciário ou patrimonial. Normalmente um fundo dessa natureza é constituído com doações de uma ou mais pessoas naturais ou jurídicas (doadores). O destino do patrimônio depositado, recursos de projetos e do retorno de suas próprias aplicações e dos seus rendimentos é determinado, via de regra, pela organização depositária (no caso a Funai em conjunto com os indígenas). Quanto às contribuições iniciais, porém, a renda indígena difere dos fundos fiduciários porque seu capital se origina não de doações, mas “da aplicação de bens e utilidades integrantes do Patrimônio Indígena” e de capital adicional devido à sua gestão³⁸.

A Renda Indígena funciona como um fundo de capital (*cash fund*) que recebe recursos e investe-os em aplicações em atividades rentáveis (como as Lojas ArtÍndia em Manaus, São Paulo, Recife, Cuiabá, Goiânia e Brasília e do Museu do Índio, no Rio de Janeiro) ou não, de acordo com a disponibilidade de dinheiro e aprovação de projetos. Não se aplicam somente os rendimentos líquidos das aplicações do capital ou de dotação, como nos *endowment funds*. Também não é fundo rotativo (*revolving fund*), que desembolsa o dinheiro para empréstimos, mas poderia se expandir com a maior emancipação dos índios.

³⁶ CF, art. 165

³⁷ “Informamos que o presente relatório não foi apresentado nos moldes da Decisão Normativa nº 100, de 07 de outubro de 2009, em virtude da Renda do Patrimônio Indígena não fazer parte do Orçamento Geral da União além de suas especificidades na aplicação dos recursos.”, extraído do Relatório Anual do Gestor – 2009... “No entanto, todas as informações solicitadas na DN no 100 estão presentes neste Relatório de Gestão de forma a atender as exigências do Tribunal de Contas da União –TCU”.

³⁸ Não se considera o Patrimônio Indígena uma doação, pois trata-se do reconhecimento de direitos dos indígenas.

A renda indígena é fundo restrito, pois tanto o capital ou juros gerados a partir dele devem ser usados para a finalidade específica de assistência e promoção dos índios. Se devidamente regulamentada como um fundo, a renda indígena pode obter recursos adicionais de outras fontes, como contribuições angariadas em campanhas realizadas por pessoas naturais ou jurídicas (associações ou fundações), com credibilidade para fazê-lo. Quanto ao prazo, trata-se de um fundo permanente, constituído por tempo indeterminado. Assim, com estas comparações, podemos ousar afirmar que a renda indígena tem natureza de fundo fiduciário que pode ser expandido para receber e aplicar mais recursos.

A Renda Indígena vem sendo gerida como se fosse um fundo semi-público, sujeito à Lei de Licitações que estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União (Lei 8.666/93, art. 1º). Os fundos especiais subordinam-se ao regime desta Lei (Lei 8.666, art. 1º, parágrafo único), Assim,

Art. 2º As obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, concessões, permissões e locações da Administração Pública, quando contratadas com terceiros, serão necessariamente precedidas de licitação, ressalvadas as hipóteses previstas nesta Lei.

No entanto, verificando-se que a renda indígena não é pública (porque pertence aos indígenas), nada impediria que seus titulares efetuassem suas compras conforme o direito privado. No entanto, consolidou-se a prática de que, já que quem administra esse fundo é uma fundação de direito público, seus servidores estão obrigados em decorrência de suas obrigações legais a utilizar os procedimentos da Lei de Licitações. Este procedimento pode garantir maior controle na utilização dos recursos, por estar relacionado a uma norma pública, entretanto, do ponto de vista da eficiência, pode tornar alguns processos morosos, o que não é desejável para processos eficientes relacionados à gestão territorial e ambiental de TIs.

O entendimento único de que a Renda Indígena teria que ser submetida às regras públicas é questionável. A Lei de Licitações procura garantir os princípios da administração pública, sendo que alguns deles se chocam com os direitos privados. Por exemplo, o princípio da publicidade se choca com o direito ao sigilo fiscal: por que os povos indígenas não têm o direito de manter seu patrimônio e sua renda em sigilo, como outros atores privados? Choca-se também com o interesse do ator privado em comprar o melhor ou pelo menor preço, conforme o caso, uma vez que a publicidade e a impessoalidade na administração pública servem o interesse público de participar com igualdade de condições nas aquisições realizadas pelo setor público (o que por vezes encarece a compra): os indígenas não têm a obrigação de dar esses benefícios a todos os brasileiros. De fato, pode-se argumentar que utilizar a Lei de Licitações na aplicação da Renda Indígena pode, em certos casos, lesar os interesses dos povos indígenas.

Para garantir a participação das comunidades indígenas em todas as etapas do processo, sendo co-responsáveis, dar transparência e eficiência na utilização dos recursos, e tendo em vista que em matéria de gestão territorial e ambiental o que será gerido será quase sempre coletivo, o importante não é utilizar regras de funcionamento de instituições públicas, mas sim ter instâncias e formas de

execução claras, participativas e eficientes. Isoladamente o fato de seguir as regras públicas não garante o bom funcionamento.

11.4. COMO TRANSFORMAR A RENDA INDÍGENA OU REGULAMENTÁ-LA COMO UM FUNDO?

A criação de fundos públicos exige a autorização de uma lei, mas há precedentes para a transformação e regulamentação da Renda Indígena como um fundo semi-público, mediante decreto. Um exemplo é o Fundo Amazônia, instituído pelo Decreto nº 6.527, de 1º de agosto de 2008, que dispõe sobre o estabelecimento do Fundo Amazônia pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, com fundamento na competência privativa da Presidente da República para dispor, mediante decreto, sobre a organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos (CF, art. 84, VI, a, incluída pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001).

Outro exemplo é o Fundo Nacional de Meio Ambiente. O FNMA foi criado pela Lei nº 7.797 de 10 de julho de 1989, como uma unidade do Ministério do Meio Ambiente (MMA) com a missão de contribuir, como agente financiador, por meio da participação social, na implementação da Política Nacional do Meio Ambiente – PNMA. Foi o Decreto nº 3.524, de 26 de junho de 2000, que regulamenta a Lei nº 7.797, de 10 de julho de 1989, que estatuiu que o FNMA é um fundo, com natureza contábil e financeira.

Como fundo, seriam receitas da Renda Indígena:

I – repasse da parcela de recursos depositados nos seguintes fundos:

a) Fundo de Defesa de Direitos Difusos (FDD), quando originários de condenações, multas e indenizações relativos a Terras Indígenas;

b) Fundo Clima, quando relacionadas com:

1. projetos de redução de emissões de carbono pelo desmatamento e degradação florestal em TIs;
2. pagamentos por serviços ambientais às comunidades indígenas cujas atividades comprovadamente contribuam para a estocagem de carbono, atrelada a outros serviços ambientais;
3. recuperação de áreas degradadas e restauração florestal, priorizando áreas de reserva legal e áreas de preservação permanente e as áreas prioritárias para a geração e garantia da qualidade dos serviços ambientais;

c) Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), quando destinados ao apoio técnico e financeiro aos serviços e programas de assistência social aprovados pelo Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS em Terras Indígenas;

II - doações de pessoas físicas ou jurídicas, nacionais ou estrangeiras;

III - doações em espécie permitidas pela Lei nº 11.828, de 20 de novembro de 2008, que dispõe sobre medidas tributárias aplicáveis às doações em espécie recebidas por instituições

financeiras públicas controladas pela União e destinadas a ações de prevenção, monitoramento e combate ao desmatamento e de promoção da conservação e do uso sustentável das florestas brasileiras^{39,40};

IV - rendimentos auferidos com a aplicação dos recursos do Fundo;

V - reversão dos saldos anuais não aplicados;

VI - recursos decorrentes de acordos, ajustes, contratos e convênios celebrados com órgãos e entidades da administração pública federal, estadual, distrital ou municipal;

VII – multas por crimes ambientais relacionadas com terras indígenas;

VIII- outras receitas que vierem a ser destinadas ao Fundo.

11.5. GESTÃO DA RENDA INDÍGENA

Enquanto a Funai gerir o Patrimônio Indígena, ela responde pelos eventuais danos causados por seus servidores (Decreto nº 7.056 de 28 de dezembro de 2009) art. 31). Os bens adquiridos pela FUNAI, à conta da renda do Patrimônio Indígena, constituem bens deste Patrimônio (Decreto 7056/2009, art. 27, § 2º). A administração desses novos bens prevista no Decreto 7056/2009 parece deslocar a administração desses bens da Funai para os próprios indígenas:

Art. 29. Será administrado pelos indígenas ou suas comunidades os bens adquiridos por eles com recursos próprios ou da renda indígena, ou que lhes sejam atribuídos, podendo também ser administrados pela FUNAI, por expressa delegação dos interessados.

Assim, há duas situações de gestão:

1. Gestão pela Funai, com a participação dos índios e grupos tribais
2. Gestão plena, pelos próprios índios.

⁴⁰ A Lei nº 11.828, de 20 de novembro de 2008 (Conversão da MP nº 438, de 2008) dispõe sobre medidas tributárias aplicáveis às doações em espécie recebidas por instituições financeiras públicas controladas pela União e destinadas a ações de prevenção, monitoramento e combate ao desmatamento e de promoção da conservação e do uso sustentável das florestas brasileiras.

No caso de doações em espécie recebidas por instituições financeiras públicas controladas pela União e destinadas a ações de prevenção, monitoramento e combate ao desmatamento, inclusive programas de remuneração por serviços ambientais, e de promoção da conservação e do uso sustentável dos biomas brasileiros, na forma estabelecida em regulamento, fica suspensa a incidência da Contribuição para o PIS/Pasep e da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social - Cofins. A destinação das doações deve ser efetivada no prazo máximo de dois anos contado do mês seguinte ao de recebimento da doação. As doações de que trata o caput deste artigo também poderão ser destinadas ao desenvolvimento de ações de prevenção, monitoramento e combate ao desmatamento e de promoção da conservação e do uso sustentável de outros biomas brasileiros e em outros países tropicais.

Como vimos, segundo o Estatuto do Índio,

Art. 43. A renda indígena é a resultante da aplicação de bens e utilidades integrantes do Patrimônio Indígena (grifo nosso), sob a responsabilidade do órgão de assistência ao índio.

A renda indígena se reproduz pela exploração das riquezas do seu patrimônio, inclusive do subsolo (Estatuto, art. 45 e seu § 1º), nos termos da legislação vigente: a participação no resultado da exploração, as indenizações e a renda devida pela ocupação do terreno reverterem em seu benefício e constituem expressamente fontes de renda indígena.

Com a promulgação da CF, em 1988, ficou confirmado que são assegurados aos índios participação nos resultados da lavra das riquezas minerais em suas terras (CF, art. 231, § 3º), na forma da lei.

Segundo o art. 45 do Estatuto do índio,

§ 1º O Ministério do Interior, através do órgão competente de assistência aos índios, representará os interesses da União, como proprietária do solo, mas a participação no resultado da exploração, as indenizações e a renda devida pela ocupação do terreno reverterão em benefício dos índios e constituirão fontes de renda indígena (grifo nosso)

A renda indígena se reproduz também pelas “atividades rentáveis” em que são aplicados os recursos:

Art. 43.

§ 1º A renda indígena será preferencialmente reaplicada em atividades rentáveis ...

Como vimos, a Renda Indígena está sob a responsabilidade do órgão de assistência ao índio (Estatuto, art. 43). Segundo o novo Estatuto da Funai (Decreto nº 7.778, de 2012), cabe à Diretoria Colegiada analisar e aprovar o plano de aplicação da renda do Patrimônio Indígena a ser submetido à aprovação do Ministro de Estado da Justiça (art. 10, VI). Cabe à Presidência ordenar despesas, inclusive da renda indígena. (art.25, XII). A Diretoria de Administração e Gestão cabe coordenar, controlar e executar financeiramente os recursos da renda indígena (art. 18, III) e celebrar convênios, acordos e outros termos ou instrumentos congêneres que envolvam a transferência de recursos do Orçamento Geral da União e a transferência de recursos da renda indígena (art. 18, VII)⁴¹, gerindo o patrimônio indígena na forma estabelecida no art. 2º, inciso III, que discrimina, como finalidade da Funai, a de

Art. 2º

III - administrar os bens do patrimônio indígena, exceto aqueles bens cuja gestão tenha sido atribuída aos indígenas ou suas comunidades, consoante o disposto no art. 29, podendo também administrá-los por expressa delegação dos interessados;

Em acordo com o mencionado art. 30:

⁴¹ Cabe a esta Diretoria também “analisar a prestação de contas de convênios, acordos e outros termos ou instrumentos congêneres celebrados com recursos do Orçamento Geral da União, da renda indígena e de fontes externas” (art. 18, VIII)

Art. 30. Será administrado pelos indígenas ou suas comunidades os bens por eles adquiridos com recursos próprios ou da renda indígena, ou que lhes sejam atribuídos, podendo também ser administrados pela FUNAI, por expressa delegação dos interessados.

Em que é aplicada ou “reaplicada” a renda indígena? Segundo o Estatuto,

Art. 43.

§ 1º A renda indígena será preferencialmente reaplicada em atividades rentáveis ou utilizada em programas de assistência ao índio.

§ 2º A reaplicação prevista no parágrafo anterior reverterá principalmente em benefício da comunidade que produziu os primeiros resultados econômicos.

Vemos que o Decreto nº 7.778/2009, como o anterior (Decreto 7.056/2009), altera a expressão final “programas de assistência ao índio”, para “programas de promoção aos indígenas”, mantendo-se as “atividades rentáveis”.

Art. 27.

§ 1º A renda indígena será preferencialmente reaplicada em atividades rentáveis ou utilizada em programas de promoção aos indígenas.

Assim, vemos que não existe uma vinculação explícita da aplicação desses recursos na gestão das terras indígenas, mas que os temas de reaplicação da renda indígena fazem parte explícita da PNGATI, incluindo-se os seguintes temas de gestão:

1. Conservação e uso sustentável dos recursos naturais, produção e renda (fomento e capacitação)
2. Participação, governança, e articulação no território
3. Educação ambiental e indigenista
4. Infraestrutura de gestão

Entretanto, esses são os temas preferenciais. A PNGATI como um todo é uma política de promoção dos povos indígenas. Caso haja recursos suficientes e decisão dos indígenas, não há restrição legal ao uso dos recursos em outros temas de gestão.

O plano de aplicação da renda do Patrimônio Indígena, distinto do orçamento da FUNAI, é anual e previamente submetido à aprovação do Ministério da Justiça (Decreto nº 7.778/2009, art. 31).

Art. 31. O plano de aplicação da renda do Patrimônio Indígena, distinto do orçamento da FUNAI, será anual e previamente submetido à aprovação do Ministério da Justiça.

Prevê-se que a elaboração do Plano de Aplicação é realizada com a participação efetiva das comunidades indígenas, que participam também da gestão dos recursos a elas destinados.

Na lógica de gestão regionalizada da Funai, a Renda Indígena também é gerida de forma regional. Em uma nova regulamentação, a parte referente às TIs de uma região ser acompanhada e supervisionada pelo Comitê Regional. Na lógica de gestão por complexos de TIs (premissa deste trabalho), poderia ser gerida pelo subcomitê regional associado ao complexo. Mais será discutido no próximo capítulo, sobre os mecanismos financeiros, inclusive sobre como aproveitar a Renda Indígena na montagem de um mecanismo financeiro para a PNGATI.