

AMPLIAR PARA PRESERVAR

ANÁLISE DOS PGTA NA RETOMADA
DA POLÍTICA NACIONAL DE GESTÃO
AMBIENTAL E TERRITORIAL DE
TERRAS INDÍGENAS NO BRASIL

Realização:



Apoio:



Rainforest Foundation
Norway



Ampliar para preservar

Análise dos PGTA na retomada da Política Nacional de
Gestão Ambiental e Territorial de Terras Indígenas no Brasil

Setembro de 2023

FICHA TÉCNICA DA EDIÇÃO

Coordenação Política

Cristiane da Silva Ribeiro, José Antônio Moroni,
Nathalie Beghin (Colegiado de Gestão)

Coordenação Técnica

Leila Saraiva

Redação

Ester Oliveira
Caroline Perine
Leila Saraiva

Revisão técnica

Leila Saraiva

Revisão ortográfica

Paulo Henrique de Castro

Diagramação e projeto gráfico

Tatu Design

Capa

Tatu Design

Inesc - Instituto de Estudos Socioeconômicos

Endereço: SCS Quadra 1 - Edifício Márcia, 13º andar, Cobertura.

CEP: 70.307-900, Brasília/DF

Telefone: +55 (61) 3212-0200

E-mail: inesc@inesc.org.br

Site: www.inesc.org.br

É permitida a reprodução total ou parcial do texto, de forma gratuita, desde que sejam citados os autores e a instituição que apoiou o estudo, e que se inclua a referência ao artigo ou ao texto original.



EQUIPE INESC

Conselho Diretor

Aline Maia Nascimento
Júlia Alves Marinho Rodrigues
Márcia Anita Sprandel
Pedro de Carvalho Pontual
Roseli Faria

Conselho Fiscal

Augustino Veit (suplente)
Enid Rocha
Mario Lisbôa Theodoro
Ribamar Araújo

Colegiado de Gestão

Cristiane da Silva Ribeiro
José Antônio Moroni
Nathalie Beghin

Gerente Financeiro, Administrativo e de Pessoal

Ana Paula Felipe

Assistente da Direção

Marcela Coelho M. Esteves
Thayza Benetti

Equipe de Comunicação

Gabriela Alves
Mara Karina Sousa-Silva
Sílvia Alvarez
Thays Ferrari Puzzi

Assessoria Política

Alessandra Cardoso
Carmela Zigoni
Cássio Cardoso Carvalho
Cleo Manhas
Gabriela Nepomuceno
Leila Saraiva
Livi Gerbase
Tatiana Oliveira
Thallita de Oliveira

Assessoria Técnica

Dyarley Viana de Oliveira

Educador Social

Markão Aborigine
Sofia Ashley

PMAA – Planejamento, Monitoramento, Avaliação, Aprendizagem

Adriana Silva Alves

Assistente de Contabilidade

Josemar Vieira dos Santos

Assistente Financeiro

Ricardo Santana da Silva

Técnico de Informática

Cristóvão Frinhani

Auxiliares Administrativos

Adalberto Vieira dos Santos
Eugênia Christina Alves Ferreira
Isabela Mara dos Santos da Silva

Auxiliar de Serviços Gerais

Roni Ferreira Chagas

Estagiários/as

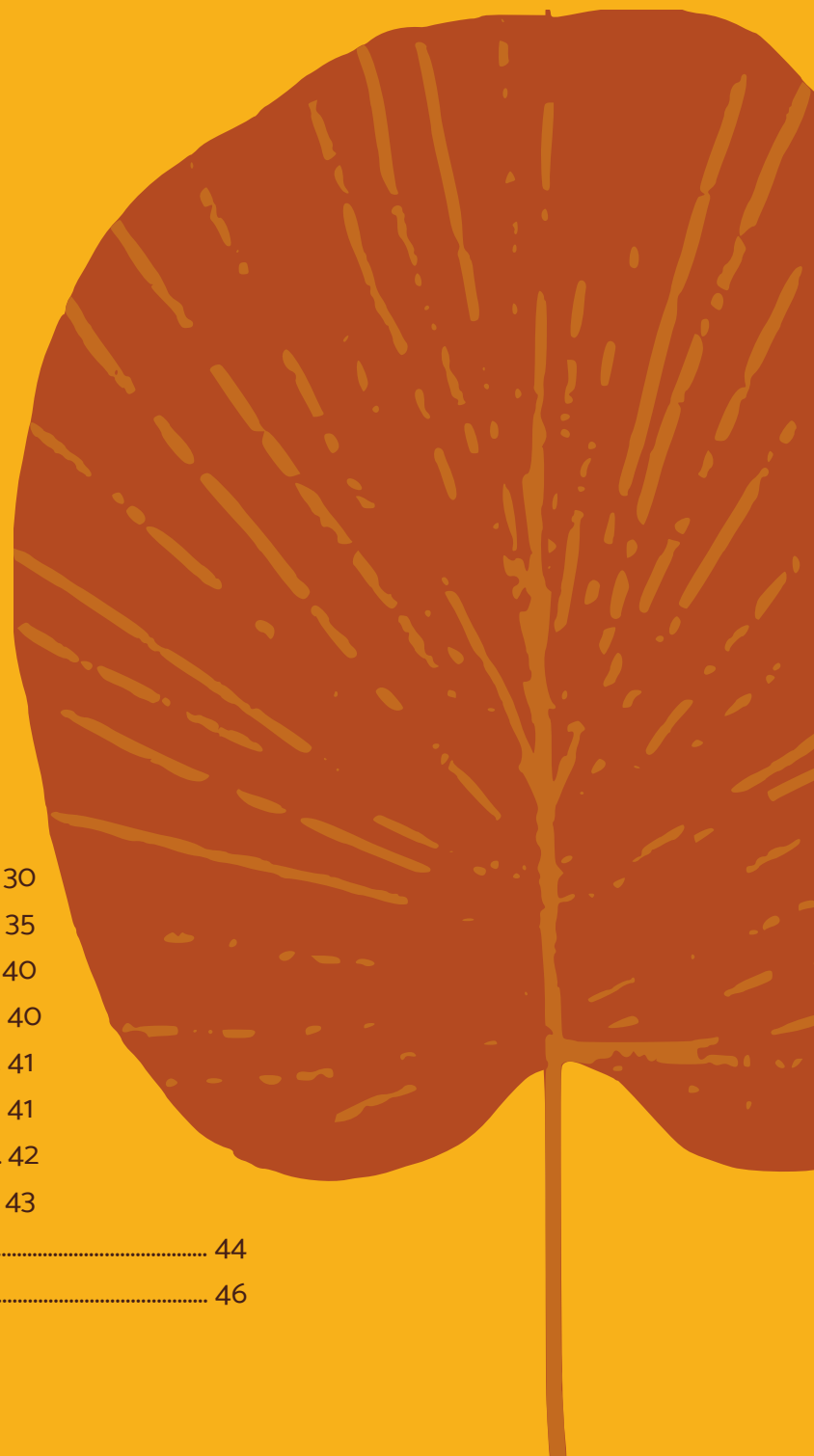
Juami Aquino
Yan Nogueira da Silva

APOIO INSTITUCIONAL

Charles Stewart Mott Foundation
CLUA – Climate and Land Use Alliance
ETF – Energy Transition Fund
Fastenaktion
Fundação Ford
Fundação Heinrich Böll
Fundar
ICS – Instituto Clima e Sociedade
KNH – Kindernothilfe
Malala Fund
Misereor
OSF – Open Society Foundations
Oxfam Brasil
PPM – Pão para o Mundo
Rainforest Foundation Norway

SUMÁRIO

1. Apresentação	10
2. Painel dos Planos de Gestão Territorial e Ambiental (PPGTA)	13
2.1 Metodologia dos PPGTA	14
2.2 O que nos mostra o Painel dos PGTA?	16
2.2.1 Hectares de Terras Indígenas com PGTA	17
2.2.2 PGTA por região	19
2.2.3 PGTA por período de publicação e por gestão federal	21
2.2.4 Financiamento e bioma	22
2.2.4.1 Fonte dos recursos para a elaboração de PGTA na Amazônia	23
2.2.4.2 Fonte de recursos para a elaboração de PGTA na Caatinga	24
2.2.4.3 Fonte de recursos para a elaboração de PGTA no Cerrado	25
2.2.4.4 Fonte de recursos para a elaboração de PGTA na Mata Atlântica	26
2.2.4.5 Impressões gerais sobre o financiamento dos PGTA	28
2.2.5 Relação entre PGTA e desmatamento	30
3. A retomada da PNGATI	30
3.1 A PNGATI no Legislativo	35
3.2 A PNGATI no orçamento público: gargalos constantes	40
3.2.1 A retomada do Fundo Amazônia	40
3.2.2 Fundo Biomas Indígenas (FBI)	41
3.2.3 Fundos do Movimento Indígena	41
3.2.3.1 Fundo Podáali: feito por indígenas, para indígenas e com gestão indígena!	42
3.2.3.2 Fundo Indígena do Rio Negro (FIRN)	43
4. Considerações finais	44
Referências	46



LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Distribuição de Terras Indígenas regularizadas por região administrativa	17
Gráfico 2. Distribuição de PGTA por biomas	18
Gráfico 3. Quantidade de PGTA por ano de publicação	19
Gráfico 4. PGTA publicados por gestão federal	20
Gráfico 5. Elaboração de PGTA por fontes de financiamento	26
Gráfico 6. Fontes de financiamento por bioma	27
Gráfico 7. Recursos aplicados em gestão ambiental e territorial das TI no período de implementação do PPA 2016-2019	37
Gráfico 8. Recursos aplicados em gestão ambiental e territorial das TI no período de implementação do PPA 2020-2023	38



LISTA DE TABELAS

Tabela 1. Fontes de recursos para a elaboração dos PGTA da Amazônia	22
Tabela 2. Recursos públicos investidos na elaboração de PGTA na Amazônia	22
Tabela 3. Fontes dos recursos para a elaboração de PGTA na Caatinga	23
Tabela 4. Fontes dos recursos para a elaboração de PGTA no Cerrado	24
Tabela 5. Fontes dos recursos para a elaboração dos PGTA na transição entre Cerrado e Amazônia	24
Tabela 6. Fontes dos recursos para a elaboração dos PGTA na Mata Atlântica	25

LISTA DE SIGLAS

ANMIGA – Articulação Nacional das Mulheres Indígenas Guerreiras da Ancestralidade

AOD – Assistência Oficial ao Desenvolvimento

APIB – Articulação dos Povos Indígenas do Brasil

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

CGPNGATI – Comitê Gestor da Política Nacional de Gestão Ambiental e Territorial de Terras Indígenas

CNPI – Conselho Nacional de Política Indigenista

COFA – Comitê Orientador do Fundo Amazônia

COIAB – Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira

CTI – Centro de Trabalho Indigenista

FA – Fundo Amazônia

FBI – Fundo Biomas Indígenas

FIRN – Fundo Indígena do Rio Negro

FOIRN – Federação das Organizações Indígenas do Rio Negro

Funai – Fundação Nacional dos Povos Indígenas

GTI – grupo de trabalho interministerial

GEF – Global Environmental Fund

Ibama – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis

ICMBio – Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade

Iepé – Instituto de Pesquisa e Formação Indígena

IGATI - Instrumentos de Gestão Ambiental e Territorial Indígenas

Inesc - Instituto de Estudos Socioeconômicos

IPLC - Indigenous Peoples and Local Communities

ISA - Instituto Socioambiental

MPI - Ministério dos Povos Indígenas

MMA - Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima

ODS - Objetivos de Desenvolvimento Sustentável

PBA - Planos Básicos Ambientais

PDPI - Projeto Demonstrativo de Povos Indígenas

PGTA - Planos de Gestão Territorial e Ambiental

PII-PNGATI - Plano Integrado de Implementação da Política Nacional de Gestão Ambiental e Territorial de Terras Indígenas

PLOA - Projeto de Lei Orçamentária Anual

PNGATI - Política Nacional de Gestão Ambiental e Territorial de Terras Indígenas

PPGTA - Painel dos Planos de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas

PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PPA - Plano Plurianual

PPPG7 - Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais do Brasil do G7

RFN - Rainforest Foundation Norway

TI - Terra Indígena

1. APRESENTAÇÃO

Este estudo é uma continuidade da parceria entre a Rainforest Foundation Norway (RFN) e o Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc), cujo intuito é produzir informações e ferramentas para a ampliação da implementação da Política Nacional de Gestão Ambiental e Territorial de Terras Indígenas (PNGATI) e dos Planos de Gestão Territorial e Ambiental (PGTA) de Terras Indígenas¹. Em 2021, desenhamos uma metodologia de estimativa de custos para a implementação dos PGTA e apontamos possibilidades orçamentárias e extraorçamentárias de financiamento para a efetiva implementação dos planos, levando em conta o contexto político e econômico do País à época. Agora, contando também com a participação da Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (APIB), avançamos em algumas frentes do estudo.

1 Os Planos de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas são instrumentos de gestão territorial criados pelos povos indígenas brasileiros e por seus aliados. Organizam os desejos, os planos de futuro, os acordos internos, as atividades econômicas e as práticas de manejo e proteção territorial de cada comunidade, podendo abarcar um ou mais povos e Terras Indígenas. Embora não estejam inicialmente previstos no texto da lei que institui a Política Nacional de Gestão Ambiental e Territorial de Terras Indígenas (PNGATI), os PGTA na prática funcionam como um de seus principais caminhos de implementação. A PNGATI está em vigor desde 2012, tendo sido construída de baixo para cima: primeiro, pelos povos indígenas e por seus/suas aliados/as, para depois se tornar uma política pública. Explicações mais detalhadas sobre os PGTA, a PNGATI e a relação entre ambos serão feitas ao longo do estudo.

I. Construímos o Painel de PGTA, uma proposta de metodologia de monitoramento das Terras Indígenas que dispõe de planos elaborados. Trata-se de um mecanismo que objetiva colaborar com a governança da sociedade civil (principalmente das organizações indígenas) na implementação da PNGATI e indicar os desafios para a sua implantação. A partir de informações disponibilizadas pela Fundação Nacional dos Povos Indígenas (Funai)², sistematizamos informações contidas nos PGTA, realizamos o levantamento dos dados sobre as taxas de desmatamento das Terras Indígenas e disponibilizamos o link para o acesso aos planos. Em um levantamento preliminar, foi possível incluir 116 Terras Indígenas que têm seus planos registrados em 91 PGTA. Trataremos disso mais adiante, mas é importante notar que uma Terra indígena não corresponde, necessariamente, a um PGTA. São muitas as conformações possíveis, de acordo com a diversidade cultural e sociopolítica dos povos envolvidos. A análise dos bancos de dados reunidos no Painel nos permite ter uma visão panorâmica da difusão dos PGTA no País e explicitam a importância da relação entre os planos e o

2 SEI – acesso externo ao Processo nº 08620.014350/2018-03, concedido em 17 de outubro de 2022.

escopo da PNGATI, além de nos possibilitar analisar o financiamento investido na elaboração dos planos até aqui.

I. Em consonância com a análise construída com base no Painel, avaliamos os caminhos percorridos pela PNGATI desde a sua instituição, via decreto, em 2012, apostando em sua retomada a partir da nova conjuntura aberta pelo terceiro mandato do presidente Lula. É nossa intenção somar esforços para a reconstrução da política, levados a cabo por diversas organizações da sociedade civil, como foi o caso do Seminário PNGATI: Retomada da Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas, promovido pela APIB em abril de 2023. O evento contou com a participação de lideranças indígenas de todo o País, organizações da sociedade civil e representantes de órgãos do Governo Federal. Neste sentido, revisitamos algumas propostas elaboradas anteriormente por organizações da sociedade civil para a retomada da implementação da política, trazendo subsídios para que fossem levados em consideração para uma discussão mais ampla com o governo e a sociedade civil para a revisão do Plano Integrado de Implementação da PNGATI de Terras Indígenas, para a proposição orçamentária do PPA 2024-2027 para a implementação da política e para o Comitê Gestor da PNGATI, recentemente reinstalado.

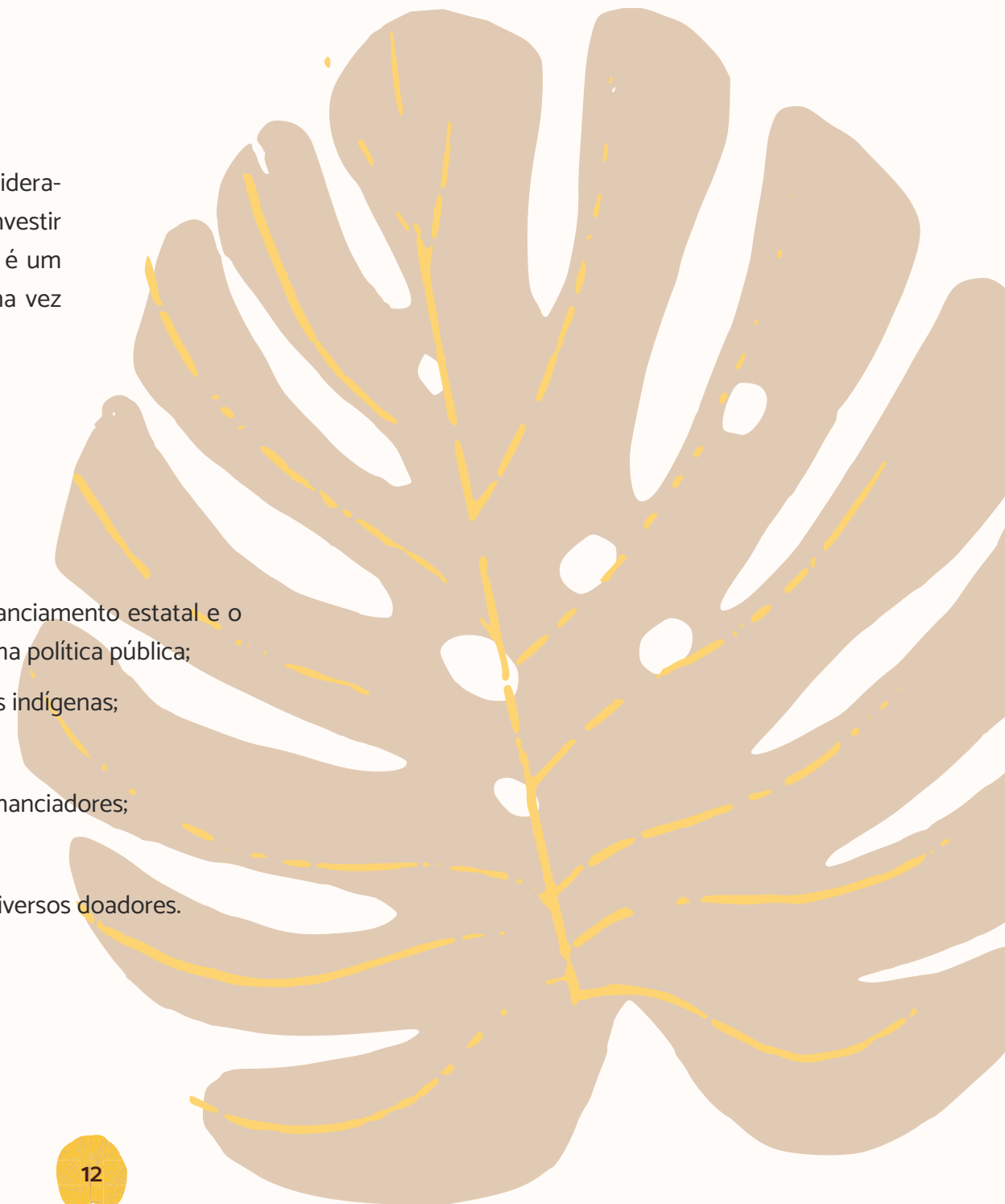
Nosso objetivo com estes novos estudos é seguir contribuindo com a disputa pelo financiamento para a elaboração e a implementação dos Planos de Gestão Territorial e Ambiental (PGTA), que são ferramentas cruciais para o enfrentamento da emergência climática, por partirem dos modos de vida e das relações territoriais dos povos indígenas. Como se verá nas análises que seguem, nossa aposta é na articulação profícua entre as comunidades indígenas, as organizações parceiras nacionais e internacionais, o Estado brasileiro e a cooperação internacional, tal como preconizado pela própria PNGATI.

Tal análise soma-se, ainda, aos esforços por fazer os recursos destinados ao enfrentamento das mudanças climáticas chegarem a iniciativas protagonizadas pelos povos indígenas. Como demonstram diversos estudos³, há uma discrepância notável entre o reconhecimento dado à importância dos povos indígenas e de outras comunidades tradicionais

3 Ver, por exemplo: “*Falling short Donor funding for Indigenous Peoples and local communities to secure tenure rights and manage forests in tropical countries (2011–2020)*” (Rainforest Foundation, 2021); “*Directing Funds to Rights Principles, standards and modalities for supporting indigenous peoples’ tenure rights and forest guardianship*” (Charapa Consult, 2022) e “*Funding with Purpose: A study to inform donor support for indigenous and local community rights, climate, and conservation*” (Rainforest Foundation & Rights + Resources, 2022).

na preservação ambiental e os montantes destinados a iniciativas lideradas por suas organizações e comunidades. Nossa aposta é que investir na implementação dos Planos de Gestão Territorial e Ambiental é um caminho profícuo para enfrentar essa discrepância no Brasil, uma vez que os PGTA:

- a) partem do território, sendo comunitariamente enraizados;
- b) organizam e explicitam as prioridades indígenas;
- c) são eficazes na recuperação e preservação dos biomas;
- d) representam um apoio holístico às comunidades;
- e) possibilitam a potencialização e a articulação entre o financiamento estatal e o financiamento de outras fontes, pois estão ancorados em uma política pública;
- f) multiplicam as capacidades institucionais das organizações indígenas;
- g) contêm ações de curto, médio e longo prazo;
- h) possuem resultados aferíveis para as comunidades e os financiadores;
- i) estão presentes em todos os biomas do País;
- j) possibilitam a sinergia e ações complementares entre os diversos doadores.



2. PAINEL DOS PLANOS DE GESTÃO TERRITORIAL E AMBIENTALV (PPGTA)

Os povos indígenas possuem seus modos próprios de se relacionar, viver e cuidar de seus territórios. São justamente tais modos de existência que resultaram na incrível biodiversidade que conhecemos nas Terras Indígenas e que garantem a sua preservação, sendo esta cientificamente reconhecida como peça fundamental para o enfrentamento da emergência climática (IPCC, 2022; DAWLSON et al., 2021, dentre outros).

No Brasil, alguns mecanismos têm sido utilizados para sistematizar essas formas particulares de proteção e relação com os territórios, os chamados Instrumentos de Gestão Territorial e Ambiental em Terras Indígenas (IGATI)⁴. Entre eles estão os Planos de Gestão Territorial, os PGTA e os Planos de Vida, sobre os quais nos debruçamos neste documento.

Frutos valiosos das mobilizações das comunidades, das organizações indígenas e de seus parceiros, os IGATI funcionam como uma

forma de sistematizar os desejos, os sonhos e os compromissos coletivos para os seus territórios e para o bem viver das atuais e futuras gerações indígenas. Elaborados por cada povo em processos coletivos, a partir de metodologias diversas, os PGTA e os demais IGATI são instrumentos importantes para a garantia da autonomia dos povos indígenas, além de terem se tornado fundamentais para a concretização da Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas (PNGATI), instituída pelo Decreto nº 7.747/2012.

Apesar de sua incontestável importância (inclusive, para a operacionalização de uma política pública complexa como a PNGATI), os PGTA foram difundidos e elaborados principalmente por esforços de organizações da sociedade civil. Como toda a PNGATI, foi principalmente com a contribuição da cooperação internacional e a captação de recursos de organizações aliadas aos povos indígenas que o instrumento se consolidou. Mesmo nesse contexto, a demanda pela elaboração de novos planos e pela implementação dos já elaborados segue crescente, projetando-se como prioridade na preservação dos territórios.

Há, ainda, outra preocupação importante a ser considerada acerca dos PGTA. Como afirmado no seminário de cinco anos da PNGATI, ocorrido em Brasília (DF), em 2017, a necessidade de construção de

4 Entre eles estão o etnozoneamento, o diagnóstico etnoambiental, o enomapeamento, o plano de vida, o macrozoneamento participativo, o mapeamento participativo, o plano de gestão ambiental em Terras Indígenas e o levantamento etnoecológico.

indicadores de monitoramento da PNGATI é premente, sendo que o número de PGTA elaborados é um desses indicadores de implementação da política. Como os processos de elaboração dos planos se dão de forma autônoma pelas comunidades indígenas, em parceria com seus aliados, há uma produção constante de informações e publicações sobre os planos; no entanto, não há sistematização ou centralização desses dados. As informações sobre os planos são diversas e encontram-se dispersas, o que tende a dificultar tanto as possibilidades de financiamento para a sua implementação quanto também o monitoramento de seus impactos.

A construção do Painel dos PGTA, assim, insere-se nesse esforço de sistematização, diagnosticando o número de Terras Indígenas (TI) que dispõe dessa ferramenta, a relação entre a implementação dos PGTA e o desmatamento nas TI e a origem dos recursos para a sua elaboração.

Na proposição da criação de um mecanismo aberto de monitoramento dos PGTA, coordenado pela Articulação dos Povos Indígenas do Brasil, pretendemos, portanto:

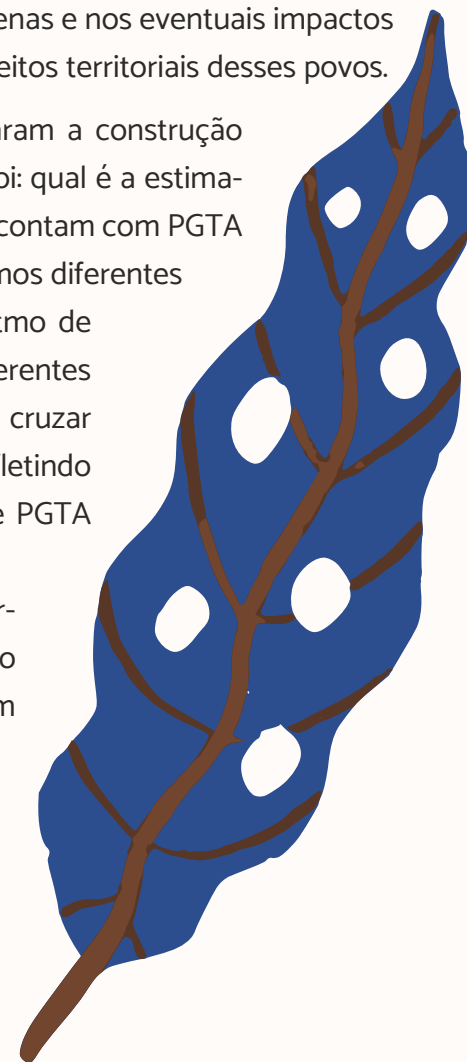
I) possibilitar o acompanhamento, por parte da sociedade civil, da efetividade e da abrangência dos PGTA, facilitando a incidência por orçamento público para a sua implementação;

II) facilitar a captação de recursos para a implementação de PGTA pela via da cooperação internacional e das organizações filantrópicas, especialmente no âmbito do financiamento climático.

2.1 Metodologia dos PGTA

Para a construção do Painel de PGTA, optamos por uma metodologia que utilizasse as Terras Indígenas como unidades de análise. Tal escolha foi feita devido à relevância política de se pensar no instrumento de gestão em relação aos territórios indígenas e nos eventuais impactos dele para a garantia e a efetivação dos direitos territoriais desses povos.

Algumas perguntas fundamentais nortearam a construção da referida ferramenta. A primeira delas foi: qual é a estimativa das Terras Indígenas que atualmente contam com PGTA elaborados? A partir desses dados, aplicamos diferentes filtros de análise, buscando elucidar o ritmo de desenvolvimento das ferramentas nos diferentes biomas e nas regiões. Buscamos também cruzar os dados com as gestões de governos, refletindo como estas impactam no quantitativo de PGTA elaborados. Uma vez que o PGTA é um instrumento tão plástico, dinâmico e diverso, consideramos importante a construção de uma ferramenta de monitoramento com as mesmas características.



A atualização da citada ferramenta deve contar com a colaboração da sociedade civil, do movimento indígena e também de órgãos de governo. Neste sentido, ressaltamos que se trata de um painel amostral dos PGTA, que foram acessados por meio de solicitações de informações à Coordenação-Geral de Gestão Ambiental (CGGAM/Funai), que esclareceu que não se trata de todo o universo de instrumentos elaborados.⁵

Parte do desafio de reunir dados a respeito dos PGTA existentes se dá diante da diversidade de atores envolvidos. No Painel de PGTA, buscamos nos documentos identificar as organizações indígenas, indigenistas e os seus órgãos financiadores, além, claro, do protagonismo fundamental dos povos indígenas e de suas organizações sociais e políticas. Ademais, entram no painel: (I) o monitoramento do ano e do

estágio das publicações; (II) os biomas abarcados; (III) as Terras Indígenas envolvidas e as áreas regularizadas ou em processo de regularização; e (IV) os financiadores e responsáveis pela elaboração dos documentos. Por meio do painel, é também possível acessar diretamente o link para os documentos digitalizados e armazenados em nosso banco de dados.

Segundo dados apresentados pela Funai durante o seminário da PNGATI, que ocorreu entre os dias 3 e 6 de abril, no Centro Cultural Missionário, em Brasília (DF), cujo tema foi: “Retomada da Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas”, existem atualmente 290 Instrumentos de Gestão Territorial e Ambiental em Terras Indígenas (IGATI), dos quais 50% são PGTA. Do total de IGATI, 79,3% estão localizados na Amazônia; 7,9%, no Cerrado; e o restante está distribuído nos demais biomas.

De uma forma geral, está claro que uma importante iniciativa a ser realizada é a coordenação de uma chamada pública para que organizações indígenas e indigenistas apresentem os IGATI elaborados, compartilhando informações a respeito do seu estágio de implementação, para que haja um monitoramento da implementação da PNGATI e, claro, para que sejam propostas alternativas para ampliá-la.

5 No âmbito da Coordenação de Planejamento em Gestão Territorial e Ambiental (Coplam), em paralelo com a iniciativa do painel, está em processo de consolidação um banco de dados de IGATI, a fim de que possa incluir todo o universo de ferramentas e mantê-lo, para que cumpra os propósitos de: (a) servir de ferramenta de monitoramento e implementação da PNGATI no âmbito do CG PNGATI; (b) fornecer análises referentes às temáticas e às metodologias utilizadas pelos IGATI; e (c) divulgar o conteúdo dos IGATI de forma sistematizada, para apoiar a elaboração de políticas públicas e assegurar meios de financiamento. O instrumento foi construído a partir de onze eixos de análise, sendo os sete eixos previstos da PNGATI e, ainda, cultura, saúde e educação. Propõe-se também realizar uma indexação de palavras-chave nesses IGATI, como mineração, manejo, fogo etc., para que possam ser realizadas análises transversais e, a partir delas, sejam elaboradas propostas políticas específicas. A partir desse instrumento, a Funai pretende futuramente divulgar painéis de análise.

2.2 O que nos mostra o Painel dos PGTA?

2.2.1 Hectares de Terras Indígenas com PGTA

Os PGTA analisados por meio deste estudo abarcam um total aproximado de 89.946.346 hectares de Terras Indígenas. Segundo dados do Instituto Socioambiental⁶, o total estimado de áreas que são Terras Indígenas no Brasil hoje é de 117.537.905 hectares. É importante frisar que tais dados não incluem as 126 Terras Indígenas na fase do procedimento demarcatório de identificação de limites, uma vez que suas respectivas áreas estão ainda em estudo.

Não obstante, podemos afirmar que, em área absoluta, para os Territórios Indígenas com limites já reconhecidos, cerca de 76,53% de hectares contam com Planos de Gestão Territorial e Ambiental. Essa proporção muda consideravelmente quando tratamos de unidades de Terras Indígenas com PGTA. Das 735 Terras Indígenas no Brasil (entre “em identificação”, “identificadas”, “declaradas”, “homologadas” e “reservadas”), este estudo encontrou, aproximadamente, 16% com PGTA elaborados (116 TI). Ou seja, restam ainda cerca de 83,94% de Terras Indígenas sem tais instrumentos de gestão elaborados e pactuados.

Tal discrepância entre as proporções absolutas de área com PGTA elaborados e a quantidade efetiva de TI com PGTA pode ser explicada

pelo fato de que os planos até hoje publicados, em sua grande maioria, referem-se ao bioma amazônico, no qual as Terras Indígenas são consideravelmente maiores em área do que nas outras regiões.

Ainda que distribuída desigualmente entre os biomas brasileiros, a abrangência da ferramenta é notável.

A IMPLEMENTAÇÃO DOS PGTA JÁ ELABORADOS NO PAÍS AJUDARÁ A PRESERVAR E RECUPERAR UMA ÁREA EQUIVALENTE AO

DOBRO DO TERRITÓRIO DA FRANÇA (1,7 VEZES)*



**Considerando-se a extensão territorial da França como 551.695 km² ou 55169,5 hectares.*

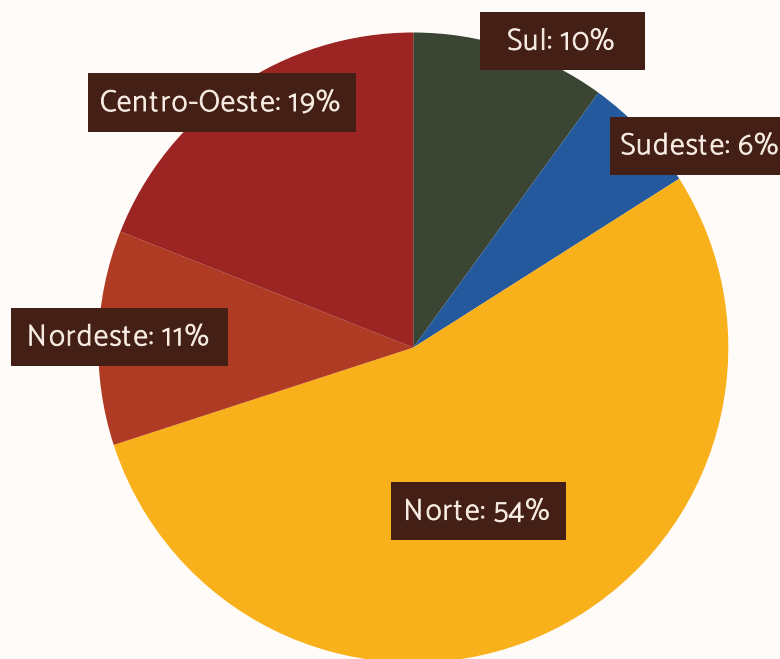
6 Disponível em: <[Povos Indigenas no Brasil \(socioambiental.org\)](http://Povos Indigenas no Brasil (socioambiental.org))>.

2.2.2 PGTA por região

Como podemos observar pela análise dos dados reunidos no painel, há uma predominância de Terras Indígenas com PGTA elaborados na Região Norte, seguida pela Região Centro-Oeste. São 84 Terras Indígenas, somando-se as duas regiões, sendo que 72% das TI são contempladas por este estudo. Na Região Sudeste foi onde registramos menos terras com PGTA: foram cinco ao todo, que compreendem 4% do universo estudado.

Segundo dados disponibilizados pela Funai (2023), 73% das terras regularizadas encontram-se nas Regiões Norte e Centro-Oeste, ao passo que as Regiões Sul e Sudeste somam apenas 16% das áreas regularizadas, como se pode observar no gráfico 1.

Gráfico 1. Distribuição de Terras Indígenas regularizadas por região administrativa



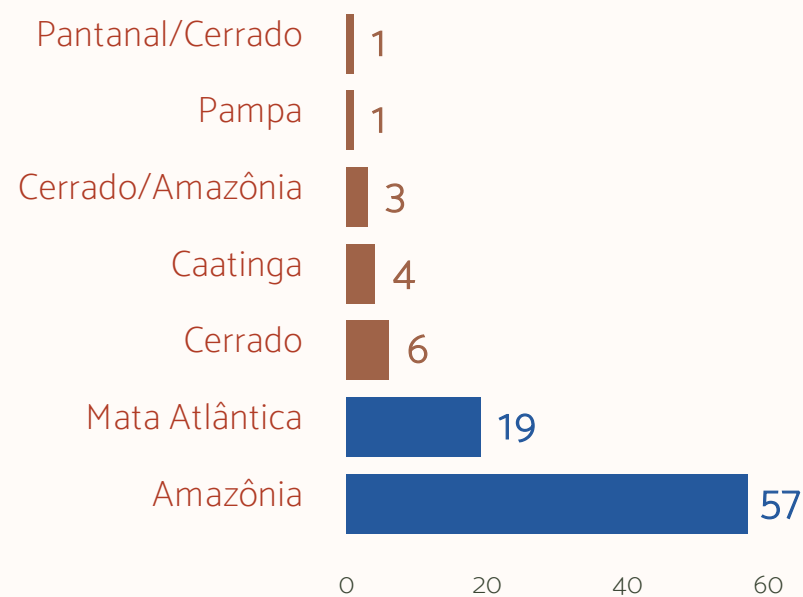
Fonte: Funai, 2023. Disponível em: <<https://www.gov.br/funai/pt-br/atuacao/terras-indigenas/demarcacao-de-terras-indigenas>>. Acesso em: 21 de julho de 2023.

Assim, podemos inferir a importância do fortalecimento de ações que objetivem a construção de PGTA em áreas ainda não regularizadas ou em fase de regularização. Uma vez que a garantia dos direitos territoriais indígenas é o passo fundamental para uma efetiva gestão territorial e ambiental dessas áreas, é imprescindível um olhar atento dos governos e da sociedade civil organizada para a implementação da PNGATI em áreas ainda não demarcadas. A demarcação de terras e a elaboração de planos de gestão deveriam andar juntas e se impulsionar mutuamente.

Além da maior quantidade de áreas regularizadas, o que pode explicar tal predominância na Região Norte, seguida da Centro-Oeste, com relação à elaboração de PGTA? Um recorte importante a ser feito, para se refletir a respeito da pergunta, seria a compreensão do cenário de financiamento de projetos para a elaboração dos PGTA e seu enfoque na Amazônia. Se considerarmos que boa parte dos PGTA do Centro-Oeste encontra-se na Amazônia Legal, essa disparidade fica mais do que evidente. São cerca de 60 PGTA na Amazônia Legal monitorados pelo painel. Além de ser a região com mais terras demarcadas, é a que mais recebe financiamentos. Restaria, ainda, estudar o universo das áreas em reivindicação registradas na Funai (cerca de 478, segundo consta no site oficial da instituição) para que se possa compreender se, em números absolutos, a proporção entre PGTA elaborados e Terras

Indígenas caminha ou não junta e de forma equilibrada por biomas. De toda forma, fica evidente a necessidade de uma diversificação das fontes de financiamento para que sejam contemplados de forma mais equânime os diferentes biomas do País e os povos indígenas habitantes deles.

Gráfico 2. Distribuição de PGTA por biomas



Fonte: Painel de PGTA (elaboração própria).

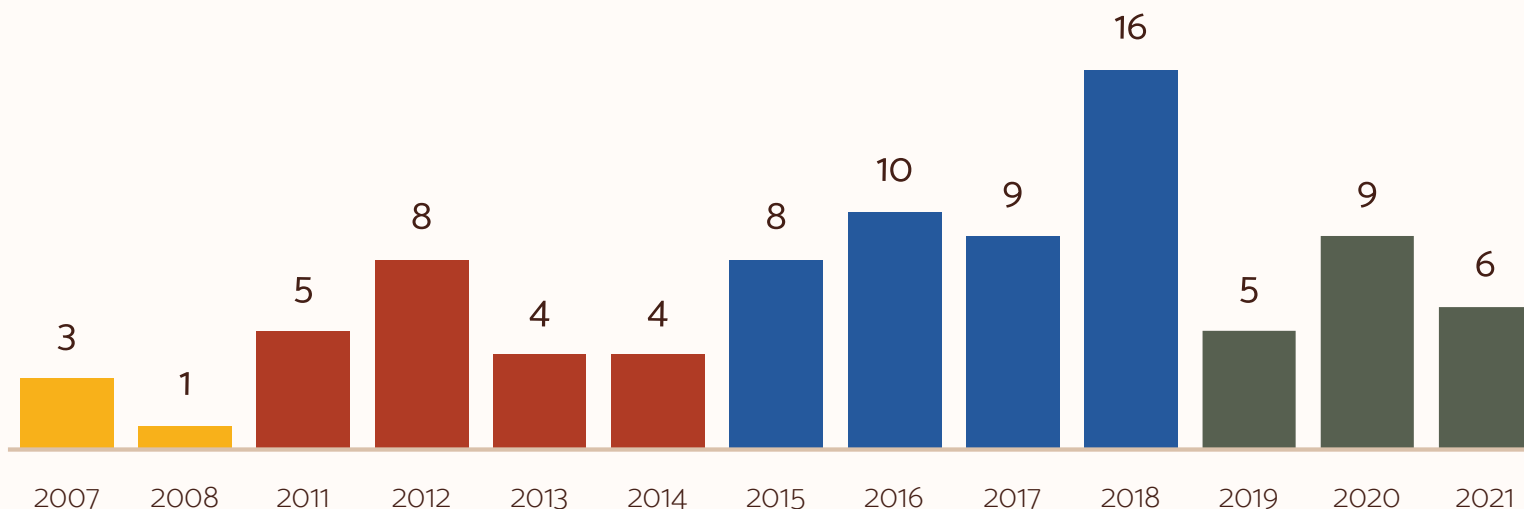
2.2.3 PGTA por período de publicação e por gestão federal

Ao analisarmos os anos de publicação dos PGTA reunidos em nossa base de dados, temos mais um elemento para afirmar como o instrumento de fato foi construído de baixo para cima, vindo primeiro das comunidades indígenas e de seus/suas parceiros/as, para depois se tornar um instrumento de política pública. Este caráter orgânico dos PGTA é uma de suas principais potências.

Por outro lado, a criação da PNGATI também parece ter dado um impulso à ferramenta, como vemos com o crescimento das publicações

em 2012, ainda que o número de PGTA publicados nos dois anos seguintes tenha caído. O ápice da publicação dos PGTA se dá em 2018, com 16 PGTA publicados. Tal número pode causar algum estranhamento, tendo-se em vista a fragilização das políticas socioambientais em curso ao menos desde 2016. Aqui, no entanto, é importante lembrar que a publicação dos PGTA é resultado de um longo trabalho de elaboração coletiva, sendo o ano de publicação a finalização de um processo feito anteriormente.

Gráfico 3. Quantidade de PGTA por ano de publicação

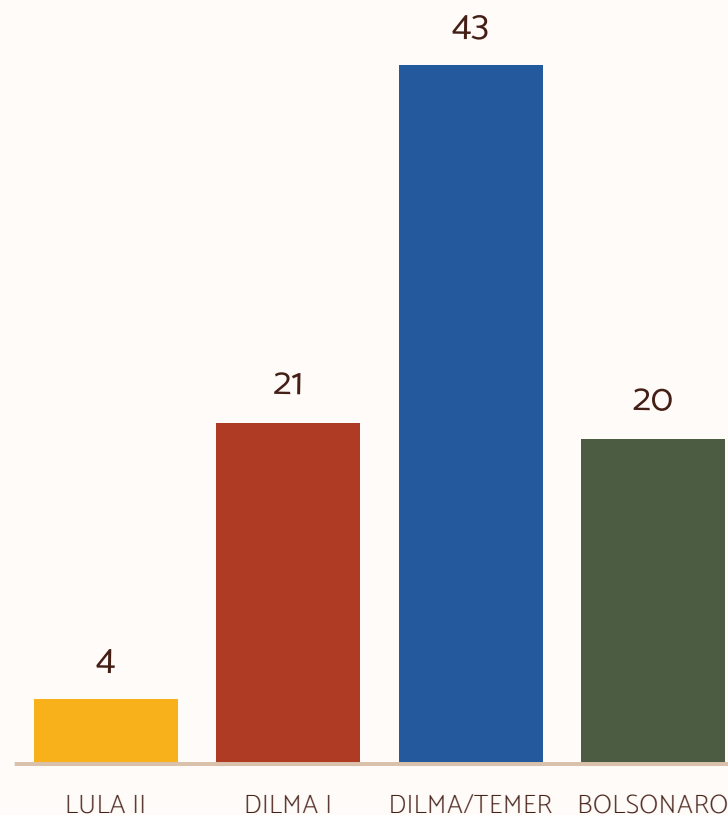


Fonte: Painel de PGTA (elaboração própria).

Ainda nessa linha, é interessante pensar na relação entre gestões do Governo Federal e a publicação dos PGTA. Segundo nossa base de dados, o maior número de PGTA foi publicado no segundo governo Dilma/Temer. Se levarmos em conta o tempo de elaboração dos PGTA, é possível intuir que, na referida gestão, percebemos o impacto da instauração da PNGATI, ocorrida no governo anterior.

Caso a PNGATI tivesse se consolidado como política pública, com os devidos investimentos e a priorização, a tendência seria que o número de PGTA publicados seguisse crescendo. No entanto, o que observamos na gestão Bolsonaro é o contrário. É fácil relacionar essa queda com ao menos três aspectos da política adotada por Bolsonaro: (I) o incentivo à vulnerabilização das TI com foco na sua abertura para a exploração econômica (a nossa aposta é que a construção e a publicação de PGTA são antagonistas desse processo, já que consolidam laços, fortalecem as comunidades e criam alternativas econômicas não extrativistas); (II) a escolha orçamentária de redirecionar o já escasso recurso público para essas outras atividades; e (III) o distúrbio causado pelo governo para a chegada, inclusive, do financiamento advindo da cooperação internacional, como é o caso do Fundo Amazônia (FA).

Gráfico 4. PGTA publicados por gestão federal



Fonte: Painel dos PGTA (elaboração própria).

2.2.4 Financiamento e bioma

Como temos afirmado reiteradamente, uma das grandes dificuldades para a elaboração e a implementação dos PGTA está no financiamento. Boa parte dos recursos investidos para tal é proveniente da cooperação internacional e de organizações filantrópicas, sendo comparativamente pequeno o comprometimento orçamentário do Estado tanto para os PGTA quanto para a efetivação do restante da PNGATI.

O universo de PGTA aqui analisado, no entanto, traz mais complexidade para a cena, aprofundando questões sobre a atuação do Estado e também sobre as desigualdades no acesso a recursos internacionais pelas comunidades indígenas brasileiras.

Para construir tal análise, cruzamos dois dados sistematizados no painel: biomas dos PGTA e fontes dos recursos para a sua elaboração. As fontes dos recursos foram organizadas em três categorias:

- I. estatais nacionais (provenientes de diferentes entes do Estado brasileiro, incluindo fundos da Petrobras e recursos de compensação financeira);
- II. outras fontes (provenientes de doações da cooperação internacional, organizações da sociedade civil e organizações filantrópicas);
- III. mistas (onde há recursos de origem estatal e de outras fontes).

Destaque-se que aqui nos interessa a origem dos recursos e não seus mecanismos de operacionalização. Isso vale especialmente para o Fundo Amazônia. Ainda que gerido de forma estatal, via BNDES, seus

recursos representam um dos grandes investimentos da cooperação internacional para garantir a elaboração e a implementação de PGTA. Como o intuito é justamente analisar os esforços de financiamento empreendidos na elaboração de PGTA, apesar de gerida por um banco público, a fonte dos recursos é categorizada em “outros”. Da mesma forma ocorre com o Projeto Demonstrativo de Povos Indígenas (PDPI), que, ainda que administrado pelo Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (MMA), foi financiado por cooperação internacional, via Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais do Brasil do G7 (PPPG7).⁷

Ainda em termos metodológicos, também é importante ressaltar que, nas fontes estatais, estão inclusos tanto recursos orçamentários (aplicados pela Funai para a implementação de políticas públicas, por exemplo) quanto recursos extraorçamentários (provenientes de empresas públicas ou para a implementação de Planos Básicos Ambientais (PBA) financiados por entes estatais). Essa diferença, no entanto, não é irrelevante: ela nos mostra, por exemplo, em que circunstâncias o Estado considera importante investir na elaboração de PGTA e a partir de quais mecanismos. Sendo assim, também será destrinchada nas análises.

Por fim, é importante lembrar que nosso universo de análise aqui centra-se na elaboração dos PGTA e não em sua implementação, de acordo com nossa base de dados. Analisar as fontes de recursos investidos na implementação dos PGTA nos traria elementos importantes para aprofundar a discussão; porém, necessitaríamos partir de outro esforço.

7 Disponível em: <[Caderno Explicativo \(mma.gov.br\)](http://Caderno_Explicativo_(mma.gov.br))>.

2.2.4.1 FONTE DOS RECURSOS PARA A ELABORAÇÃO DE PGTA NA AMAZÔNIA

Como afirmamos anteriormente, a Amazônia concentra boa parte dos PGTA elaborados no nosso universo de análise. Naquele bioma, como podemos ver na tabela 1, apenas 19% (11) deles foram elaborados com recursos diretos do Estado brasileiro, enquanto 39% (22) o foram com recursos exclusivamente provenientes de outras fontes e, por fim, os demais 42% (24) foram com recursos mistos. De forma geral, nos financiamentos mistos, há a reunião de uma série de financiadores exógenos ao Estado brasileiro e um órgão público, o que, somando-se às análises orçamentárias realizadas pelo Inesc, tende a significar que o investimento de outras fontes foi maior do que o público nesses casos. Assim, os dados nos permitem afirmar que é principalmente de outras fontes a origem dos recursos para a elaboração dos PGTA na Amazônia.

Tabela 1. Fontes de recursos para a elaboração dos PGTA da Amazônia

Estatual nacional		Outras fontes	Mistas	
11			22	24
União	Estado	União		Estado
09	2	22		2

Fonte: Painel dos PGTA (elaboração própria).

No caso amazônico, merece destaque a participação de recursos originários não apenas da União, mas também recursos do orçamento do Estado do Acre, seja em casos de origem exclusivamente pública, seja em origem mista. Em nosso banco de dados, apenas na Amazônia há casos de PGTA elaborados com recursos estaduais, o que pode ser um caminho interessante a ser explorado, tanto em outros estados amazônicos quanto em outros biomas do País.

Em relação aos recursos de origem estatal nacional investidos na elaboração de PGTA na Amazônia, mais da metade provém de recursos orçamentários, investidos, no âmbito da União, pela Funai e pelo Ministério do Meio Ambiente (veja a tabela 2). Os recursos estatais nacionais extraorçamentários para a elaboração de PGTA foram provenientes da Petrobras.

Tabela 2. Tipos de recursos públicos investidos na elaboração de PGTA na Amazônia

Orçamentários	Extraorçamentários
6	5

Fonte: Painel dos PGTA (elaboração própria).

2.2.4.2 FONTES DE RECURSOS PARA A ELABORAÇÃO DE PGTA NA CAATINGA

A situação muda de figura quando analisamos as origens dos recursos investidos na elaboração de PGTA na Caatinga. Segundo nossa base de dados, se não fossem os recursos do Estado brasileiro, não haveria PGTA elaborados no referido bioma. Os quatro PGTA assinalados no Painel foram elaborados com o financiamento da Funai e do Fundo Clima (recursos do MMA), ou seja, todos de fontes estatais nacionais e estritamente orçamentárias.

Tabela 3. Fontes dos recursos para a elaboração de PGTA na Caatinga

Estatais nacionais	Outras fontes	Mistas
4	0	0

Fonte: Painel dos PGTA (elaboração própria).



2.2.4.3 FONTE DE RECURSOS PARA A ELABORAÇÃO DE PGTA NO CERRADO

No caso do Cerrado, não há PGTA elaborados com recursos exclusivamente de outras fontes em nossa base de dados. Chama a atenção a importância dos financiamentos mistos. Dois dos PGTA do bioma foram elaborados via recursos do Fundo Clima (MMA) e quatro foram concebidos a partir de articulações entre órgãos estatais e organismos internacionais (MMA + Banco Mundial, via GEF; Funai + PNUD e Funai + PPPG7).

Tabela 4. Fontes dos recursos para a elaboração de PGTA no Cerrado

Estatais nacionais	Outras fontes	Mistas
2	0	4

Fonte: Painel dos PGTA (elaboração própria).

Já na transição entre Cerrado e Amazônia, não há PGTA elaborados com recursos estatais nacionais e, mesmo em relação aos investimentos mistos, tratam-se todos de recursos extraorçamentários, via Programa Petrobras Ambiental.

Tabela 5. Fontes dos recursos para a elaboração dos PGTA na transição entre Cerrado e Amazônia

Estatais nacionais	Outras fontes	Mistas
0	1	2

Fonte: Painel dos PGTA (elaboração própria).

2.2.4.4 FONTE DE RECURSOS PARA A ELABORAÇÃO DE PGTA NA MATA ATLÂNTICA

O caso da Mata Atlântica é bastante sintomático. Por um lado, boa parte dos PGTA foi elaborado com recursos de origem estatal nacional (63%, 13 PGTA), enquanto o financiamento de outras fontes representa 21% (4 PGTA) e o de origem mista, 16% (3 PGTA), como indica a tabela 6.

Tabela 6. Fontes dos recursos para a elaboração dos PGTA na Mata Atlântica

Estatais nacionais	Outras fontes	Mistas
12	4	3

Fonte: Painel dos PGTA (elaboração própria).

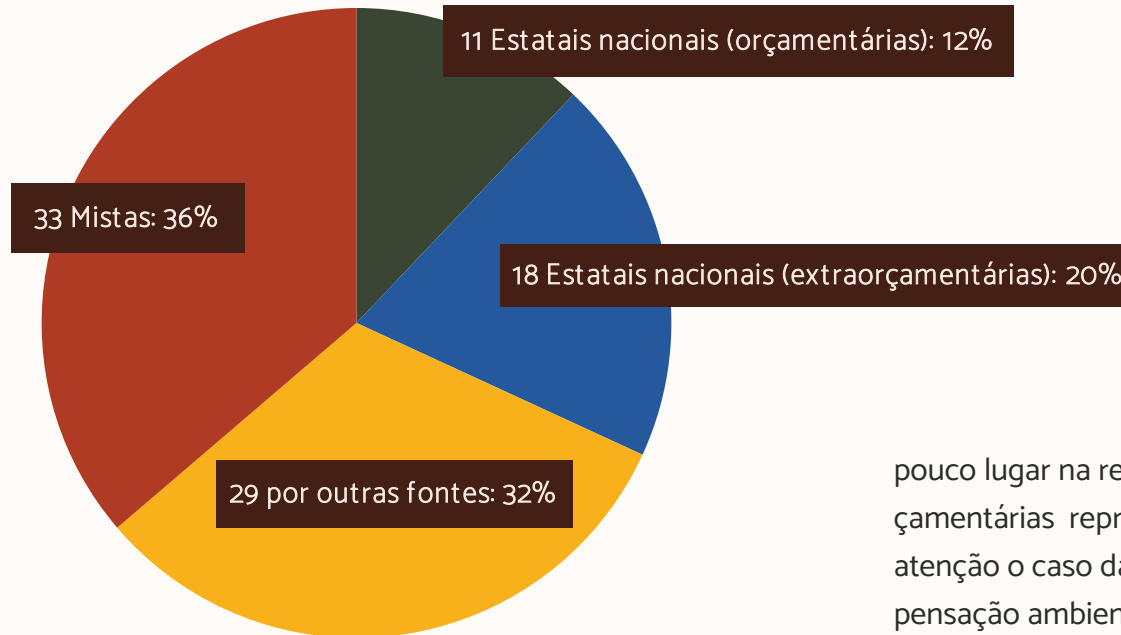
Todos os PGTA elaborados com recursos de fontes estatais nacionais, no entanto, são extraorçamentários, provenientes do pagamento do PBA da BR-116/RS, sendo todos também no Rio Grande do Sul. Apenas nos três PGTA de fontes mistas encontraremos recursos da Funai e do MMA.

Os outros dois PGTA registrados na nossa base de dados (um nos Pampas e um no Pantanal) foram elaborados via fontes privadas.



2.2.4.5 IMPRESSÕES GERAIS SOBRE O FINANCIAMENTO DOS PGTA

Gráfico 5. Elaboração de PGTA por fontes de financiamento



Fonte: Painel dos PGTA (elaboração própria).

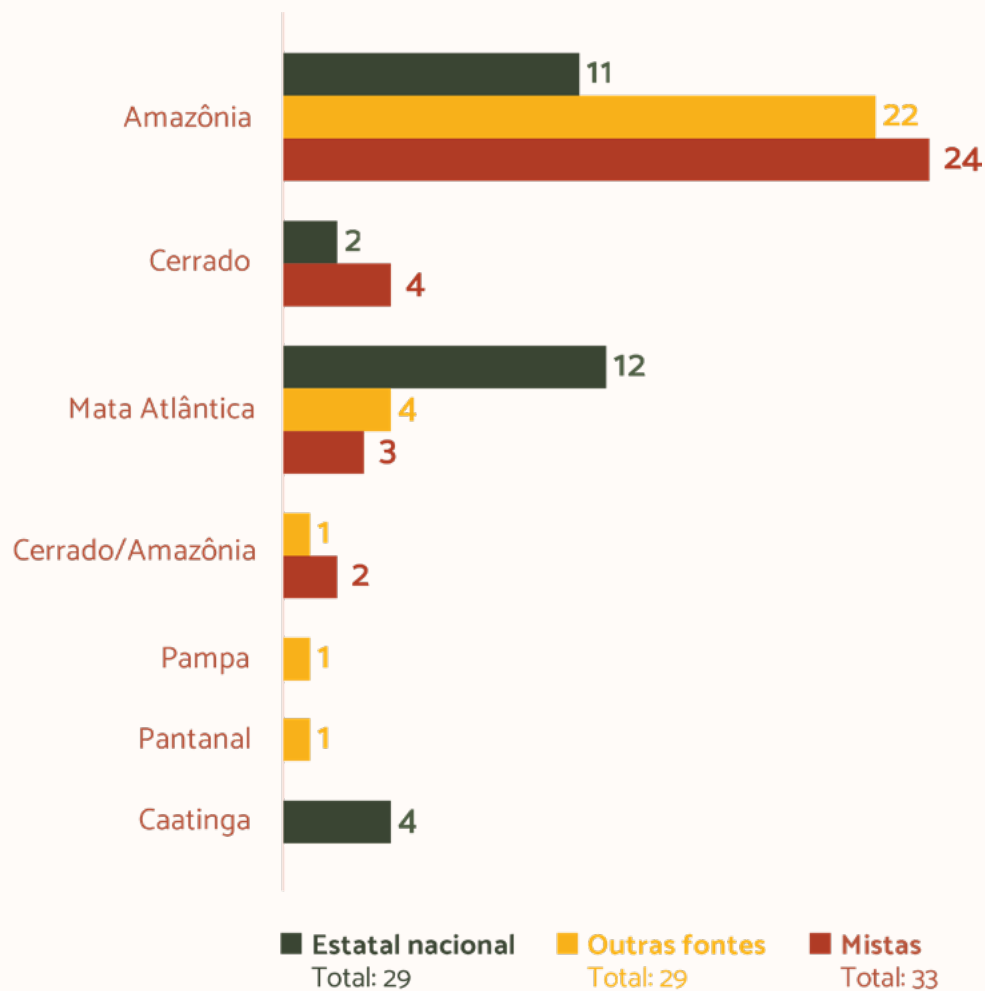
São principalmente mistas as fontes de recursos para a elaboração dos PGTA em nosso banco de dados (36%). No geral, os financiamentos mistos reúnem uma série de outros financiadores e um órgão estatal, o

que indica menor chegada de recursos estatais nacionais do que aqueles provenientes de outras fontes nesses casos. No entanto, há também o caso de convênios como o da Funai com a Unesco, cujos investimentos de recursos humanos do órgão não podem ser desconsiderados.

Apenas 12% dos PGTA foram elaborados com recursos estatais orçamentários nacionais, o que demonstra que os PGTA de fato ocuparam pouco lugar na realização das políticas públicas. Fontes estatais extraorçamentárias representam 20% dos PGTA elaborados. Aqui chama a atenção o caso da Mata Atlântica, onde a elaboração se deu como compensação ambiental.

O financiamento por outras fontes é muito significativo: 32%. Por outro lado, tal financiamento segue agenda própria, uma vez que está relacionado aos interesses e às prioridades dos financiadores. Aqui, por exemplo, se vê a predominância absoluta dos financiamentos para a elaboração de PGTA na Amazônia, em contraste com os argumentos científicos e indígenas que afirmam a interdependência dos biomas.

Gráfico 6. Fontes de financiamento por bioma



Fonte: Painel de PGTA (elaboração própria).

A Caatinga, bioma pouco valorizado nas arenas globais, só tem PGTA por conta do investimento do Estado brasileiro. Apesar do seu processo de esvaziamento, o Fundo Clima foi muito importante para fazer chegarem esses PGTA a biomas que não são valorizados, devido às relações desiguais do financiamento climático.

A análise do financiamento dos PGTA, então, por um lado, aponta para o já sabido pouco investimento estatal orçamentário para a elaboração e a publicação do instrumento, quadro que deve mudar num efetivo compromisso com a pauta, com base no que tem sido afirmado pela nova gestão. Por outro lado, também mostra que o Estado pode ser um ator importante para o enfrentamento das desigualdades do financiamento internacional, que chega de acordo com sua própria agenda. A dependência de outros investimentos – seja pela cooperação internacional, seja pela filantropia ou por organizações da sociedade civil global – tende a resultar em priorização dos biomas e povos mais reconhecidos internacionalmente, aprofundando nossas desigualdades.

Uma política como a PNGATI, portanto, tem o importante papel de mediar a captação de recursos com o enfrentamento dessas desigualdades, com o Estado apostando na redistribuição de recursos e operando de forma conjunta com organizações da sociedade civil. A retomada de iniciativas como o Fundo Clima, coordenadas pelo MMA, pode organizar a elaboração e implementação de PGTA que não estão necessariamente na agenda dos financiadores, razão pela qual é uma tarefa premente a atuação conjunta do Estado brasileiro com a cooperação internacional e de demais financiadores.

2.2.5 Relação entre PGTA e desmatamento

Um dos exercícios que fizemos com os dados obtidos no painel foi tentar criar um índice de efetividade dos PGTA no enfrentamento ao desmatamento. Nós nos deparamos, porém, com uma questão: é a partir de 2016 que o número de PGTA publicados cresce, como resultado de esforços anteriores, especialmente após o decreto da PNGATI. Simultaneamente, porém, passamos a viver no País o esgarçamento da política socioambiental, que culminou em ampliação brutal do desmatamento a partir do final de 2018, em todos os biomas brasileiros. Assim, quando construímos o índice, nós nos deparamos com a constatação de que muitas Terras Indígenas viram o desmatamento aumentar, mesmo tendo seus PGTA elaborados, o que implicaria uma efetividade “negativa” dos instrumentos.

Para que pudéssemos entender o processo de forma aprofundada, teríamos de investir na análise caso a caso, para investigar, por exemplo, se – em um contexto de ataque aos direitos indígenas e socioambientais – a presença dos PGTA pode ter evitado um cenário ainda mais desolador. Tal camada, no entanto, não é alcançável no escopo desta análise, sendo para isso necessário outro tipo de esforço, pautado em estudos de caso.

Ainda assim, o intento de criar o índice de efetividade de PGTA nos possibilitou pensar em algumas hipóteses importantes que deveriam ser consideradas especialmente em um contexto no qual a proteção e a

preservação das Terras Indígenas passassem a ocupar importante lugar na política nacional novamente. Ao menos duas preocupações nos parecem evidentes.

I. Além da publicação dos Planos de Gestão Territorial e Ambiental, faz-se necessário um esforço para a sua implementação. Apesar da importância do processo de construção dos PGTA e do fortalecimento das comunidades nessa caminhada, é necessário dar o próximo passo para que eles sejam mais do que uma publicação e fortaleçam mecanismos de proteção e desenvolvimento econômico para as TI, de acordo com seus modos de existência. Para tal, como temos argumentado, é necessário propiciar os meios para que os recursos cheguem também para a implementação dos planos em todos os biomas.

II. Da mesma forma, a construção dos PGTA, ainda que fundamental, precisa andar junto com o efetivo fortalecimento da política indigenista, seja com a ampliação da demarcação de terras e sua proteção, seja com o escopo da própria PNGATI. Em momentos nos quais essas políticas estão esgarçadas, como o que vivemos há pouco, os PGTA podem se mostrar como uma ferramenta importante, mas dificilmente serão suficientes para enfrentar a sanha destrutiva do neoextrativismo. Tal ponto reforça a necessidade de articulação entre o movimento indígena, a sociedade civil e o Estado para efetivamente tirar os PGTA do papel.

As análises dos dados reunidos no Painei PGTA nos parecem apontar para uma conclusão importante: ainda que os PGTA sejam um instrumento criado de baixo para cima, protagonizado pelas comunidades indígenas e organizações parceiras, o arcabouço da PNGATI aumenta suas potencialidades. Mesmo com poucos recursos orçamentários investidos, a existência da política pública teve o poder de ampliar o número de PGTA, facilitar a chegada de recursos via cooperação internacional, construir parcerias e direcionar esforços para a gestão territorial em biomas com menos visibilidade na arena global. Quando, por sua vez, a PNGATI e as demais políticas indigenistas foram esgarçadas, os PGTA podem ter representado uma resistência, mas não deram conta sozinhos de enfrentar a destruição arquitetada. Faz-se necessário, portanto, articular o fortalecimento da política pública com o incentivo da construção da gestão ambiental e territorial pelas comunidades indígenas, a partir da retomada e do fortalecimento da PNGATI.



3. A RETOMADA DA PNGATI

Na última gestão do Executivo Federal, a PNGATI foi, no mínimo, colocada a escanteio. O principal órgão indigenista orientava-se por uma perspectiva mercantil da gestão territorial das Terras Indígenas, apostando em sua abertura para diversos setores econômicos. Sob o tortuoso discurso da “autonomia indígena”, a Funai chegou, inclusive, a estimular práticas ilegais, como o garimpo e o arrendamento de terras⁸. Além disso, com o ataque sofrido às instâncias de participação social, o Comitê Gestor da PNGATI foi extinto logo nos primeiros momentos do governo anterior e a política saiu, inclusive, dos instrumentos de planejamento orçamentário da última gestão. Dessa forma, ainda que o decreto que instituiu a PNGATI não tenha sido revogado, na prática, as elaborações coletivas que o construíram, assim como o conteúdo de seus sete eixos, foram ignoradas.

O início do terceiro mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva trouxe uma nova conjuntura política para o País, partindo, no entanto, de um cenário de terra arrasada, especialmente em relação às políticas socioambientais e indigenistas. No enfrentamento desse cenário,

⁸ Discorremos sobre essas iniciativas no dossiê “Fundação Anti-Indígena”, especialmente no capítulo 7.

há profundas mudanças propostas pela gestão iniciada em 2023, sendo que, na pauta indígena, sem dúvida, a mais emblemática foi a criação do Ministério dos Povos Indígenas (MPI)⁹. O então candidato propôs a criação do Ministério durante a pré-campanha, no Acampamento Terra Livre, e a promessa se concretizou por meio da Medida Provisória (MP) nº 1154/2023, anunciada no primeiro dia de mandato.

Além da criação do MPI e da vinculação da Funai ao Ministério¹⁰, outra grande mudança decorreu da decisão do movimento indígena de indicar lideranças para compor os quadros dos órgãos dedicados à implementação de políticas públicas para os povos indígenas. Teve início, assim, um cenário inédito, em que a política indigenista passou a ser pensada e orquestrada por indígenas oriundos do movimento indígena, que se dispuseram a enfrentar seus desafios.

⁹ Disponível em: <<https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=01/01/2023&jornal=701&pagina=245&totalArquivos=310>>. Acesso em: 19 de agosto de 2023.

¹⁰ Cabe mencionar que, após a aprovação da MP nº 1.154/2023 pelo Congresso Nacional, o Ministério dos Povos Indígenas perdeu a atribuição de andamento aos processos de demarcação de Terras Indígenas, que retornou ao Ministério da Justiça.

O novo governo também se comprometeu com a retomada das instâncias de participação social. Dentre os colegiados de participação social a serem reinstalados está o Conselho Nacional de Política Indigenista (CNPI)¹¹, que passa a compor a estrutura do MPI enquanto órgão colegiado. O CNPI foi uma instância estratégica no período de elaboração da PNGATI, uma vez que seu papel foi o de promover a elaboração, o acompanhamento e a implementação de políticas públicas voltadas aos povos indígenas. Foi a partir do Conselho que foi criado o grupo de trabalho interministerial (GTI) para a elaboração da política¹².

Na estrutura de governança original da PNGATI, estão previstos o Comitê Gestor da PNGATI, os Comitês Regionais da Funai e o Conselho Nacional de Política Indigenista, todos com a participação de lideranças indígenas e de órgãos governamentais, além de possíveis contribuições de parceiros/as. Com o intuito de reconstruir a política, o Ministério dos Povos Indígenas previu, em sua estrutura, a recriação do Comitê Gestor e de suas Câmaras Técnicas e Temáticas. O Comitê Gestor foi reinstalado em julho de 2023, com a tarefa inicial de promover a atualização e a

definição de ações prioritárias do Plano Integrado de Implementação (PII) da PNGATI, cuja efetivação deveria ter ocorrido entre 2016 e 2019, mas foi inviabilizada diante do cenário político adverso que se instaurou no País.

Seguindo os encaminhamentos do Seminário PNGATI: Retomada da Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas, promovido pela APIB, a coordenação do Comitê Gestor da Política Nacional de Gestão Ambiental e Territorial de Terras Indígenas (CGPNGATI) será rotativa entre o Ministério dos Povos Indígenas, o Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima e as organizações indígenas, com mandatos de um ano por coordenação.

A retomada do CGPNGATI e de suas instâncias é imprescindível para a garantia da participação social efetiva, uma vez que ele é constituído de forma paritária entre o Poder Executivo Federal e os povos e as organizações indígenas. Além disso, o CGPNGATI também é um espaço de articulação entre os distintos órgãos do governo, já que a ação integrada dos ministérios e das autarquias é fundamental para a efetiva implementação de uma política complexa como a PNGATI. O novo decreto prevê, ainda, a participação de três entidades indigenistas; entretanto, sem direito a voto.

11 Decreto nº 8.593, de 17 de dezembro de 2015.

12 Dentre as políticas indigenistas, a PNGATI se destaca pelo amplo processo de consulta realizado. Foram realizadas consultas regionais, que envolveram um total de 1.240 participantes de 186 povos indígenas, respeitando as diretrizes estabelecidas pela Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (FUNAI, 2016). Assim, o processo de construção e consulta da PNGATI é referência para a elaboração de políticas indigenistas.

QUEM COMPÕE O CGPNGATI ?

I – Dos órgãos governamentais:

- a) um do Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar;
- b) um do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome;
- c) um do Ministério da Justiça e Segurança Pública;
- d) um do Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima;
- e) um do Ministério da Pesca e Aquicultura;
- f) um do Ministério dos Povos Indígenas;
- g) um do Ministério das Relações Exteriores;
- h) um da Secretaria de Saúde Indígena do Ministério da Saúde;
- i) um da Fundação Nacional dos Povos Indígenas (Funai);
- j) um do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio); e
- k) um do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama).

II – Das organizações indígenas:

- a) um da Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (APIB);
- b) dois da Articulação dos Povos Indígenas do Nordeste, de Minas Gerais e do Espírito Santo;
- c) um da Articulação dos Povos Indígenas do Sudeste;
- d) um da Articulação dos Povos Indígenas do Sul;
- e) uma da Articulação Nacional das Mulheres Indígenas Guerreiras da Ancestralidade (ANMIGA);
- f) um da Comissão Guarani Yvyrupa;
- g) um do Conselho do Povo Terena;
- h) dois da Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira (COIAB); e
- i) um da Grande Assembleia dos Povos Guarani e Kaiowá – Aty Guasu.



3.1 A PNGATI no Legislativo

Para que a PNGATI tenha caráter participativo e capilaridade em sua avaliação e implementação, considera-se imprescindível a reinstalação dos Comitês Regionais da Funai, que, devido à falta de recursos orçamentários, pouco foram implementados e recentemente foram suspensos pelo Decreto nº 11.226/2022¹³. O movimento indígena pauta também a associação dos Comitês Regionais ao CNPI.

Por fim, é importante ressaltar que compete, ainda, ao CGPNGATI, conforme estabelece o Art. 2º, inciso IV, do Decreto nº 11.512/23, “propor ações, programas e recursos necessários à implementação da PNGATI no âmbito do plano plurianual, das diretrizes orçamentárias, do orçamento anual e de outras fontes de financiamento”. Apesar da conquista de mais espaços na administração pública para a gestão da PNGATI, cabe ainda assegurar que o MPI e a Funai, em articulação com o MMA, disponham de corpo técnico e recursos orçamentários para viabilizar o funcionamento do CGPNGATI, além de garantir a implementação do PII da PNGATI (revisado), em articulação com diferentes órgãos e organizações responsáveis.

Para a retomada da implementação da PNGATI e de suas instâncias de gestão, ressaltam-se também algumas prioridades de incidência no âmbito legislativo. A primeira delas é impulsionar a tramitação e a aprovação do Projeto de Lei (PL) nº 4.347/21 na Câmara dos Deputados, de autoria da ex-deputada Joenia Wapichana, trazendo para a lei os termos do Decreto nº 7.747/12, que institui a PNGATI. Desta forma, é possível assegurar maior segurança jurídica para a política e impulsionar sua execução. O texto do PL, além de reconhecer o etnomapeamento e o etnozoneamento como ferramentas de gestão territorial e ambiental de Terras Indígenas, conforme estabelece o texto original do decreto, inclui também os PGTA enquanto conjunto de metas, ações e atividades, acordadas coletivamente, a serem realizadas a curto, médio e longo prazo, objetivando a proteção e a gestão dos territórios indígenas e dos recursos naturais neles existentes.

Outra importante iniciativa legislativa a ser impulsionada, também de autoria da ex-deputada Joenia Wapichana, é o PL nº 2.936/22,¹⁴ que propõe a regulamentação das atividades de agentes ambientais e territoriais indígenas no âmbito da implementação da PNGATI e de acordo com os respectivos PGTA das Terras Indígenas onde atuam. A propos-

13 Disponível em: <<https://www.in.gov.br/web/dou/-/decreto-n-11.226-de-7-de-outubro-de-2022-434890821>>. Acesso em: 21 de agosto de 2023.

14 Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2221646&filename=PL%202936/2022>. Acesso em: 21 de agosto de 2023.

ta dialoga diretamente com os objetivos específicos da PNGATI, que constam da seguinte estrutura: “Eixo I – Proteção territorial e dos recursos naturais”, “Eixo II – Governança e participação indígena” e “Eixo VII – Capacitação, formação, intercâmbio e educação ambiental”.

Cabe ressaltar que, em muitos casos, foram os processos de formação de agentes ambientais e territoriais que mobilizaram e viabilizaram a posterior elaboração de PGTA, uma vez que tais processos eram anteriores à própria PNGATI. Os PGTA das Terras Indígenas no Estado do Acre, por exemplo, foram criados e sistematizados no contexto da formação de agentes agroflorestais indígenas (AAFI), que começou em 1996, inicialmente promovida pela Comissão Pró-Índio do Acre e, posteriormente, pelo Governo do Estado do Acre, por meio de sua Secretaria de Estado do Meio Ambiente (Sema) (GAVAZZI, 2020).

Já o Plano de Gestão Socioambiental Wajãpi foi fruto do acúmulo de reflexões iniciadas em 2005, com a formação de agentes políticos Wajãpi, de modo que, a partir de 2010, iniciou-se a formação de agentes socioambientais e do processo de elaboração do PGTA, uma parceria do Conselho das Aldeias Wajãpi (Apina) com o Instituto de Pesquisa e Formação Indígena (Iepé) (CAPORRINO, 2020).

O PGTA das Terras Indígenas Timbiras, por sua vez, foi fruto do acúmulo de reflexões e atividades desenvolvidas pelo Centro de Trabalho Indigenista (CTI) junto aos Timbiras, desde a década de 1990, no âmbito da Escola Timbira, que se estendeu aos cursos de formação continuada de jovens pesquisadores Timbiras do Projeto Mentwajê Ambiental e Cultural. As discussões para a elaboração do PGTA tiveram início em

2008, tendo sido desenvolvido anteriormente o acúmulo de processos formativos (CHIANCA & LADEIRA, 2020).

Embora a PNGATI seja reconhecida como uma política construída de forma consultiva e colaborativa, o movimento indígena e as organizações da sociedade civil ressaltaram, durante o Seminário PNGATI: Retomada da Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas, que a proposta que foi elaborada e aprovada com a participação dos movimentos e das organizações da sociedade civil sofreu posteriormente importantes cortes pelos órgãos de governo. Destacam-se aqui alguns pontos: a restrição da política às Terras Indígenas já demarcadas e a exclusão da faixa de amortecimento no entorno das Terras Indígenas e em situações fronteiriças e de sobreposição com unidades de conservação. Assim, recomenda-se que o texto original seja revisitado, a fim de se resgatarem essas importantes proposições.

Por fim, em termos de estrutura de governança da PNGATI, uma importante proposta a ser revisada é o PL nº 3.571/08¹⁵, que cria o Conselho Nacional de Política Indigenista (CNPI), conferindo a ele, além do caráter consultivo previsto em decreto, o poder de deliberar sobre as diretrizes da Política Nacional Indigenista.

15 Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=575650>. Acesso em: 21 de agosto de 2023.



3.2 A PNGATI no orçamento público: gargalos constantes

Desde a aprovação do decreto que instituiu a PNGATI, a política parece de pouco investimento público para a sua implementação. De fato, boa parte do financiamento investido em ações relacionadas à PNGATI e à elaboração e implementação dos PGTA se deu pela via da captação das organizações indígenas e indigenistas, com o apoio da cooperação internacional, como é o caso do Fundo Amazônia. Se for verdade que os financiamentos internacionais estão previstos na política, a escassez de orçamento público acaba demonstrando o pouco compromisso do Estado brasileiro com a PNGATI. Portanto, é necessário construir caminhos de financiamento que incluam tanto a ampliação dos recursos internacionais quanto o aumento do orçamento público de forma integrada, assim como foi previsto no decreto da PNGATI.

Assim e em consonância com os encaminhamentos do *Seminário PNGATI: Retomada da Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas*, a necessidade de se instituírem as ações da PNGATI no Plano Plurianual (PPA) do novo governo tem sido prioridade tanto do CGPNGATI quanto dos órgãos indigenistas, buscando assegurar recursos em nível federal, mas também em nível estadual e municipal. Além disso, é preciso garantir também que as diretrizes construídas no PPA se reflitam em efetiva alocação de recursos no Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) de 2023 e dos anos subsequentes.

A PNGATI NOS PLANOS PLURIANUAIS DESDE A ASSINATURA DO DECRETO

Os Planos Plurianuais são o principal instrumento de planejamento de médio prazo do Poder Executivo brasileiro. Eles contêm as metas e os objetivos a serem alcançados em um período de quatro anos. A partir de sua análise, é possível aferir quais são os projetos políticos prioritários de cada gestão, além de monitorar e avaliar as políticas públicas propostas. Os objetivos e as metas dos PPA se conectam a programas orçamentários específicos, para os quais também são previstas estimativas de dotação orçamentária, a ser executada no período do Plano.

Desde que o Decreto nº 7.747/12 instituiu a PNGATI, passamos pela elaboração e implementação de dois PPA: o do segundo governo Dilma (2016-2019) e o do governo Bolsonaro (2020-2023). Antes do decreto da PNGATI, as ações relacionadas à política estavam previstas em vários programas, porém sem seu escopo. No caso do primeiro governo Dilma, o escopo da política passou a orientar as Leis Orçamentárias Anuais e a PNGATI foi incorporada a uma atualização do PPA em vigor. Para o entendimento das possibilidades de retomada da PNGATI, vale analisar como ela aparece nos dois PPA desde o seu decreto, assim como os recursos públicos nela aplicados.

PNGATI NO PPA 2016-2019 (GOVERNOS DE DILMA ROUSSEFF E MICHEL TEMER)

Programa orçamentário 2065 – Proteção e Promoção dos Direitos dos Povos Indígenas (Funai):

- Sete objetivos diretamente relacionados aos eixos da PNGATI dentro do Programa.
- Objetivos correlatos a outros programas/órgãos (Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS, Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima – MMA, Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA).
- Um objetivo específico sobre Gestão Ambiental e Territorial das Terras Indígenas (1013), de responsabilidade do Ministério da Justiça – MJ, com sete metas:¹⁶

16 Disponível em: <<https://www.gov.br/funai/pt-br/aceso-a-informacao/gestao-estrategica/planejamento/plano-plurianual-ppa/PPA20162019.pdf>>. Acesso em: 21 de agosto de 2023.

I. Apresentar pelo menos 400 manifestações técnicas conclusivas em processos de licenciamento ambiental nas suas diversas etapas.

II. Reverter situações de arrendamento em pelo menos cinco Terras Indígenas.

III. Atender 40 mil famílias indígenas por ano com projetos de etnodesenvolvimento voltados à segurança alimentar e nutricional e à geração de renda.

IV. Executar ou apoiar pelo menos 30 projetos de recuperação e conservação ambiental em Terras Indígenas.

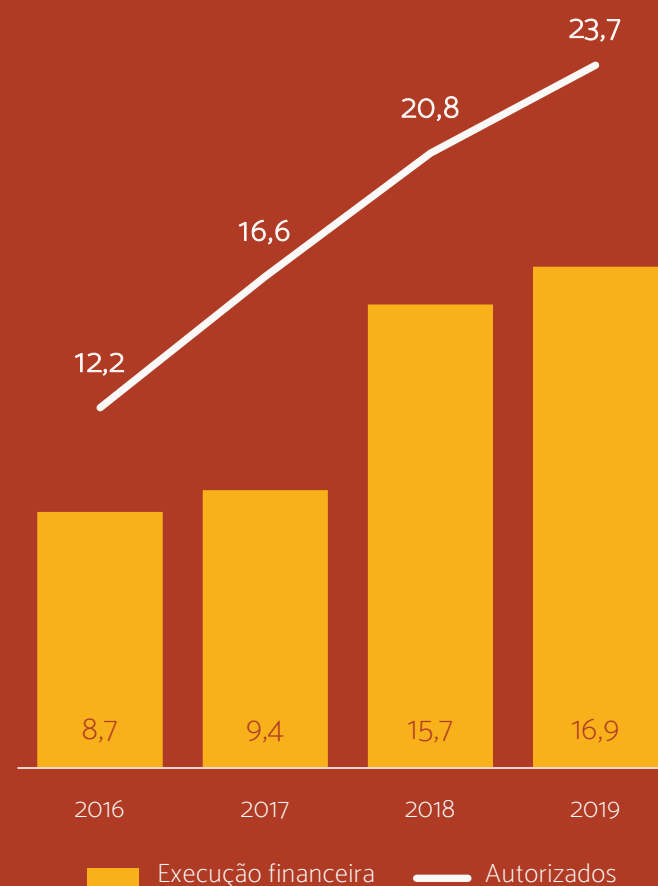
V. Apoiar a elaboração e a revisão de 20 Planos de Gestão Territorial e Ambiental (PGTA) e a implementação de ações integradas em 40 Terras Indígenas.

VI. Articular a apropriação das especificidades dos povos indígenas, visando à qualificação das políticas territoriais e ambientais.

VII. Promover e apoiar iniciativas de qualificação das políticas e das ações da agricultura familiar, garantindo o atendimento às especificidades indígenas (MDA).

Gráfico 7. Recursos aplicados em gestão ambiental e territorial das TI no período de implementação do PPA 2016- 2019

Valores em **bilhões** de reais constantes corrigidos pelo IPCA de abril de 2023



Elaboração: Inesc. Fonte: Siga Brasil.

PNGATI NO PPA 2020-2023 (GOVERNO BOLSONARO)

Programa orçamentário: 0617 – Proteção e Promoção dos Direitos dos Povos Indígenas (Funai):

- O PPA da gestão Bolsonaro foi organizado a partir de três eixos e todas as ações relacionadas aos povos indígenas encontram-se no eixo “social”.

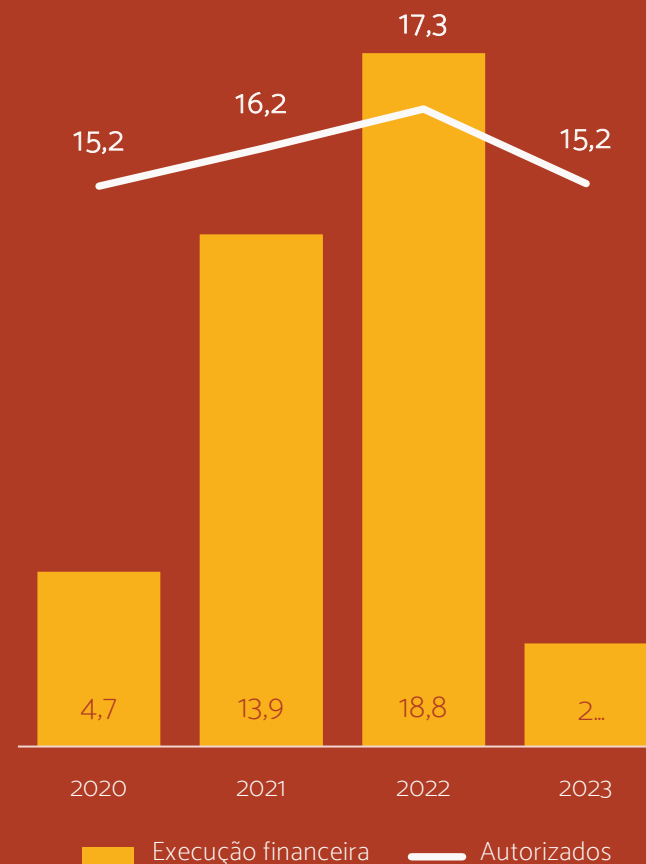
- Os objetivos não contemplam os eixos da PNGATI e a política não é citada diretamente no documento.

- As metas são abstratas e inverificáveis, a exemplo da única meta prevista no objetivo 0617, que prevê: “Garantir o atendimento a 100% das comunidades indígenas do País nas ações de competência da Funai e da Sesai/MS”.¹⁷

17 Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/Anexos/Anl13971.pdf>. Acesso em: 21 de agosto de 2023.

Gráfico 8. Recursos aplicados em gestão ambiental e territorial das TI no período de implementação do PPA 2020-2023

Valores em **bilhões** de reais constantes corrigidos pelo IPCA de abril de 2023



Elaboração: Inesc. Fonte: Siga Brasil.

Ainda no âmbito do orçamento público, destaca-se como demanda do movimento indígena e da sociedade civil que as metas relacionadas à PNGATI estejam também previstas nos programas orçamentários de outros ministérios além do MPI. Para maior efetividade da implementação, além do aumento dos investimentos nas ações finalísticas, é fundamental o fortalecimento dos recursos humanos da Funai e do MPI, incluindo a criação do plano de carreira indigenista.

O cenário orçamentário brasileiro, no entanto, segue complexo e repleto de disputas, de forma que é necessário seguir construindo alternativas tanto em âmbito orçamentário quanto extraorçamentário. No campo orçamentário, por exemplo, possibilidades como a do ICMS ecológico – já em operação em alguns municípios – podem ser bastante frutíferas, assim como o direcionamento de *royalties* para a implementação da política.

No entanto, uma vez que são conhecidos os limites do orçamento público brasileiro, o financiamento proveniente de outras fontes se faz fundamental para a efetiva realização da PNGATI, por meio da cooperação e da filantropia internacional. Soma-se à situação fiscal do País o compromisso global com o enfrentamento da emergência climática, para o qual a demarcação das Terras Indígenas e sua gestão não exercem papel menor. Por isso, é nossa posição que uma política como a

PNGATI, com governança bem estruturada e necessária articulação entre diversos órgãos do Estado brasileiro, constitui-se como excelente mecanismo para a recepção de recursos do financiamento climático.

Aqui, cabe destacar como o investimento na PNGATI enfrenta, na prática, o cenário de colonialismo climático, no qual os povos historicamente vulnerabilizados sofrem de forma mais intensa as consequências da emergência climática criada pelos países do Norte Global, ao mesmo tempo em que são convocados a solucioná-las, mas sem receber os recursos para tal. Além de sua história de construção coletiva e da estrutura de governança construída com participação indígena, a PNGATI parte ainda do reconhecimento dos Instrumentos de Gestão Ambiental e Territorial construídos pelas próprias comunidades, como os Planos de Gestão Territorial e Ambiental. Além da eficácia comprovada de preservação dos modos indígenas no enfrentamento da crise climática, financiar a implementação de tais instrumentos torna desnecessária a entrada de mecanismos com potencial altamente destrutivo tanto para a situação fundiária do País quanto para a estabilidade das comunidades.

Por isso, é importante pensar em mecanismos para a retomada do financiamento da PNGATI também por meio do financiamento internacional. Para tal, destacamos dois possíveis caminhos, atualmente em reestruturação ou em construção, conforme apresentados a seguir.

3.2.1 A retomada do Fundo Amazônia

No primeiro dia de governo, o presidente Lula assinou um decreto que reestabelece a diretoria do Fundo Amazônia (FA), com representatividade da sociedade civil, reativando assim as suas atividades. O Comitê Orientador do Fundo Amazônia (COFA) foi reestabelecido e o FA caminha para voltar a assumir sua importância na implementação de políticas socioambientais no País, dentre as quais encontra-se a PNGATI. A expectativa é que os R\$ 2,9 bilhões paralisados após a ingerência do governo anterior voltem a circular no País, além de garantir também a possibilidade de entrada de novos recursos.

A reativação do Fundo Amazônia é fundamental para a implementação dos PGTA e da PNGATI, haja vista a longa experiência de apoio e implementação de PGTA do Fundo. No entanto, são considerados fundamentais tanto a ampliação do Fundo para outros biomas quanto também a revisão de alguns critérios que impedem o acesso direto aos recursos do Fundo pela via das organizações indígenas. No atual cenário, a Funai e o MPI estão elaborando um projeto para ser apresentado ao Fundo Amazônia e ser executado no prazo de 36 meses, focando no fortalecimento da Funai, no apoio à demarcação de Terras Indígenas e na implementação da PNGATI.

3.2.2 Fundo Biomas Indígenas (FBI)

Desde o governo de transição, vem sendo discutida a criação do Fundo dos Biomas Indígenas (FBI), conectado à estrutura do Ministério dos Povos Indígenas e dedicado a financiar ações diretamente nas TI. O Plano de Governança da APIB também inclui o FBI como prioridade do movimento, sendo a sua necessidade o resultado de debates, formulados no âmbito do próprio movimento indígena, que apontam para o parco orçamento público investido nas políticas indigenistas, mas também a necessidade de investimentos em iniciativas que valorizem e fortaleçam a autonomia das comunidades. O Grupo de Trabalho para a criação do FBI do MPI está dedicado a formular a estrutura do Fundo, além de sua governança, bem como a forma de gestão e os caminhos para a captação.

3.2.3 Fundos do Movimento Indígena

3.2.3.1 FUNDO PODÁALI: FEITO POR INDÍGENAS, PARA INDÍGENAS E COM GESTÃO INDÍGENA!¹⁸

Fruto de discussões que se iniciaram em 2011 e foram lideradas pela COIAB, o Podáali (Fundo Indígena da Amazônia Brasileira) é o resultado de um processo de 20 anos. Ele tem como missão promover o fortalecimento e a autonomia, os direitos indígenas e a gestão territorial e ambiental das TI, sendo referência na captação, na gestão e no repasse de recursos para os povos indígenas e as organizações e comunidades indígenas na Amazônia.

Os principais objetivos do Podáali são servir aos povos indígenas amazônicos e fortalecer suas lutas, além de ser um instrumento estratégico para a articulação, captação e redistribuição de recursos a projetos indígenas em formatos que respeitem e considerem as diferentes formas de organização social e especificidades indígenas. O Podáali deve apoiar, de forma equânime, os projetos dos povos, considerando sempre os critérios de seleção, respeitando a diversidade e as formas próprias de organizar e pensar, tendo em vista sempre a manutenção da vida e dos

conhecimentos ancestrais, na perspectiva da promoção do bem viver para toda a humanidade.

A fim de alcançar seus objetivos, o Podáali pode aportar recursos para apoiar as prioridades de atuação da Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira (COIAB), da Política Nacional de Gestão Ambiental e Territorial em Terras Indígenas e dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) para os povos indígenas. O Podáali atua em oito eixos principais:

- Gestão e proteção territorial e ambiental indígena.
- Economia sustentável e soberania alimentar.
- Fortalecimento institucional e promoção de direitos.
- Formação profissional.
- Medicina ancestral e saúde indígena.
- Fortalecimento cultural e conhecimentos tradicionais.
- Gênero, gerações e pessoas indígenas com deficiência.
- Garantia de direitos dos povos indígenas isolados.

18 Disponível em: <<https://fundopodaali.org.br/>>. Acesso em: 22 de agosto de 2023.

Com a proposta de atuar enquanto uma estratégia do movimento indígena amazônico, o Fundo Podáali atua na captação de recursos para apoiar os povos, as comunidades e as organizações indígenas. Assim, é compreendido como instrumento de gestão, com ferramentas técnicas para auxiliar o movimento indígena.

3.3.3.2 FUNDO INDÍGENA DO RIO NEGRO (FIRN)¹⁹

O FIRN é definido como um projeto da Federação das Organizações Indígenas do Rio Negro (FOIRN), tendo sido criado para apoiar projetos das comunidades e associações indígenas da área de abrangência da FOIRN e, assim, promover o bem viver nas comunidades e a gestão territorial e ambiental dos povos indígenas do Rio Negro. Os recursos do Fundo Indígena do Rio Negro destinam-se a apoiar os povos indígenas a resolver alguns de seus problemas.

O FIRN tem por objetivo fortalecer as associações indígenas da rede da FOIRN e os saberes e as práticas dos povos rio-negrinos, garantindo recursos para que as comunidades, por meio das associações, possam implementar ações locais previstas nos Planos de Gestão Territorial e Ambiental (PGTA) dos territórios indígenas do alto e médio Rio Negro. Para acessar o FIRN, as associações e comunidades indígenas precisam escrever projetos e submetê-los aos editais do Fundo (MANUAL DE OPERAÇÃO DO FUNDO INDÍGENA DO RIO NEGRO, 2021).

A criação do FIRN deu-se a partir de 2019, tendo como principal motivador a busca de meios e recursos para a implementação dos Planos de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas do Rio Negro. O Fundo foi uma iniciativa da FOIRN, em parceria com o Instituto Socioambiental e o apoio da Embaixada na Noruega.



¹⁹ Disponível em: <<https://firn.foirn.org.br/>>. Acesso em: 22 de agosto de 2023.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os Planos de Gestão Territorial e Ambiental (PGTA) são ferramentas orgânicas, oriundas da mobilização de povos indígenas e de seus/ suas aliados/as, que partem dos desejos e fazeres das comunidades indígenas. Sua efetiva implementação contribui para a preservação e a recuperação ambiental das Terras Indígenas, além de construir alternativas econômicas aos seus povos, em consonância com suas práticas. Articulados com a PNGATI, seus efeitos se expandem e se potencializam: atualmente, a área indígena com PGTA no Brasil corresponde a uma área equivalente ao dobro do território da França, aproximadamente 1,7 vezes. Falta, no entanto, um investimento robusto para que tal ferramenta saia do papel.

Em âmbito nacional, foram irrisórios os recursos orçamentários destinados à gestão ambiental e territorial das Terras Indígenas. Os investimentos internacionais, mesmo que maiores, tampouco foram representativos no âmbito do financiamento climático.

Como aponta um relatório elaborado pela Rainforest (2021), tal quadro não é exclusividade do Brasil. Entre 2011 e 2020, apenas US\$ 270 milhões por ano, oriundos de doadores bilaterais e multilaterais e de organizações filantrópicas privadas, foram efetivamente implementados para a garantia de direitos e a gestão territorial e ambiental dos povos indígenas. Isso equivale a menos de 1% da Assistência Oficial ao Desenvolvimento (AOD) para mitigação e adaptação às mudanças climáticas

durante o mesmo período. Há outro problema: dessa pequena porção de recursos investidos para fortalecer povos indígenas e comunidades tradicionais e locais, investe-se diretamente apenas 17% em organizações e redes lideradas por indígenas ou, ainda, em projetos que mencionam diretamente essas organizações. Muitos dos financiadores seguem repassando recursos principalmente para que grandes organizações internacionais se responsabilizem por sua implementação.

De acordo com o mesmo estudo, sabe-se que apenas 9% dos recursos implementados por organizações não governamentais internacionais citam os povos indígenas e outras comunidades locais diretamente em seus projetos, enquanto a taxa chega a 51% nos projetos implementados por organizações não governamentais locais. A diferença é notável e demonstra como, na distribuição do financiamento climático internacional, os povos indígenas seguem aparecendo no máximo como “beneficiários” e não como realizadores ou parceiros.

A investigação das causas dessa disparidade entre o financiamento e a relevância na preservação dos biomas é objeto de diversas análises, como as feitas por *Rainforest Norway Foundation* (2022) e *Charapa Consult* (2022), por exemplo. Destacamos desses estudos alguns fatores causais: (I) a rigidez para a prestação de contas e das ferramentas de acompanhamento de projetos, o que impede o acesso por organizações indígenas; (II) a priorização da agenda dos financiadores frente à agenda

das comunidades; (III) a falta de diálogo entre os financiadores e as organizações indígenas; (IV) a falta de transparência dos critérios e das contas por parte dos financiadores; (V) a concentração de recursos em regiões específicas, em detrimento de outras; (VI) a perspectiva dos financiadores, muitas vezes afastada de uma abordagem pró-direitos indígenas; (VII) a segmentação de apoios oferecidos para apenas alguns aspectos da vida indígena; e (VIII) o financiamento principalmente a iniciativas de curto prazo. De fundo, encontra-se o que a literatura tem conceituado como colonialismo climático (ALKMIN, 2022; BHAMBRA & NEWELL *et al.*, 2002; dentre outros).

É neste contexto que iniciativas como os fundos indígenas, já citados, têm-se multiplicado com o intuito de atender, ao mesmo tempo, aos critérios exigidos por financiadores e às demandas das comunidades nos territórios. Tais instrumentos têm ganhado força e forma em todo mundo e, além dos fundos indígenas brasileiros, há experiências na Ásia, na América Central e na Indonésia, bem como mecanismos de caráter global, como a plataforma criada pela Global Alliance of Territorial Communities: a Shandia Vision.

Além disso, os próprios financiadores também têm construído iniciativas para enfrentar a dificuldade de acesso dos povos indígenas ao financiamento climático. Aqui, merece atenção o caso do *Indigenous Peoples and Local Communities Forest Tenure Pledge* (IPLC Pledge), compromisso estabelecido por um grupo de doadores na COP-26, realizada em Glasgow (Escócia), em 2021. Na ocasião, algumas organizações filantrópicas e doadores bilaterais se comprometeram a investir US\$ 1,7 bilhão, entre 2021 e 2025, no avanço da proteção e dos direitos territoriais

dos povos indígenas em florestas tropicais e subtropicais. Apesar de não se tratar necessariamente de novo montante de recursos – é possível prestar contas de iniciativas que já vinham sendo financiadas antes do acordo –, trata-se de compromisso relevante em relação às negociações climáticas. Por outro lado, ainda há muito a caminhar: segundo um relatório de prestação de contas do IPLC Pledge, em 2021, 19% de recursos do fundo foram investidos e, dentre eles, apenas 7% foram destinados a organizações indígenas e 5% foram para organizações não governamentais locais, enquanto 51% foram para organizações não governamentais internacionais (FOREST TENURE FOUNDERS GROUP, 2022).

O esforço de sistematizar a abrangência, a potencialidade e os desafios dos Planos de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas, apresentado neste estudo, insere-se no âmbito desta discussão. Para o Inesc, os PGTA se apresentam como excelentes mecanismos para fazer os recursos chegarem a projetos protagonizados pelas comunidades indígenas, apresentando características interessantes tanto para os financiadores quanto para as comunidades indígenas.

Os PGTA constituem um caminho para que os recursos possam ser destinados a quem mantém os biomas em pé, porque:

- partem do território, sendo comunitariamente enraizados;
- organizam e explicitam as prioridades indígenas;
- são eficazes na recuperação e preservação dos biomas;
- representam um apoio holístico às comunidades;
- possibilitam a potencialização e articulação entre financiamento

estatal e financiamento de outras fontes, pois estão ancorados em uma política pública;

- multiplicam as capacidades institucionais das organizações indígenas;
- contêm ações de curto, médio e longo prazo;
- possuem resultados aferíveis para as comunidades e os financiadores;
- estão presentes em todos os biomas do País;
- possibilitam a sinergia e ações complementares entre diversos doadores.

Diante da existência de tão potente ferramenta, parece-nos ainda importante afirmar ser desnecessária a adoção de “alternativas” mercadológicas, muitas vezes propagadas como soluções para facilitar o acesso direto dos povos indígenas aos recursos investidos no enfrentamento da crise climática. Os Planos de Gestão Territorial e Ambiental deixam explícito que não há necessidade de inserção de mecanismos de mercado, uma vez que são conflitantes com os modos de vida e os direitos territoriais, que são justamente o que faz dessas terras respiro para a catástrofe que vivemos. O que urge é torcer a lógica atual do financiamento climático e permitir que os recursos cheguem a quem mantém a floresta em pé, em seus próprios termos.



REFERÊNCIAS

ALKMIN, Fábio. Colonialismo Climático no Contexto dos Povos Indígenas. Relatório Técnico-Científico.

ARTICULAÇÃO DOS POVOS INDÍGENAS DO BRASIL – APIB. Plano de Governança Indígena (2023).

_____. Relatoria do Seminário Política Nacional de Gestão Ambiental e Territorial Indígena – PNGATI. Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais – FLACSO, 2023.

BHAMBRA, Gurminder K.; NEWELL, Peter. More than a metaphor: ‘climate colonialism’ in perspective. Global Social Challenges Journal, v. 1 (aop), p. 1-9, 2022.

BRASIL. Medida Provisória nº 1.154/2023. Disponível em: <<https://bit.ly/3YJiBTS>>. Acesso em: 22 ago. 2023.

_____. Decreto nº 8.593, de 17 de dezembro de 2015. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/web/dou/-/decreto-n-11.226-de-7-de-outubro-de-2022-434890821>>. Acesso em: 22 ago. 2023.

_____. PL nº 2.936/2022. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2221646&filename=PL%202936/2022>. Acesso em: 22 ago. 2023.

_____. PL nº 3.571/08. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=575650>. Acesso em: 22 ago. 2023.

CHARAPA CONSULT. Directing Funds to Rights Principles, standards and modalities for supporting indigenous peoples’ tenure rights and forest guardianship (2022).

THE FOREST TENURE FUNDERS GROUP. Indigenous Peoples and Local Communities Forest Tenure Pledge. Annual Report, 2021-2022. Londres, 2022.

FUNDAÇÃO NACIONAL DO ÍNDIO. COORDENAÇÃO-GERAL DE GESTÃO AMBIENTAL (Org.). Plano de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas: Orientações para Elaboração – Brasília: FUNAI, 2013, 20p.

----- Demarcação de Terras Indígenas. Disponível em: <<https://www.gov.br/funai/pt-br/atualizacao/terras-indigenas/demarcacao-de-terras-indigenas>>. Acesso em: 22 ago. 2023.

----- Plano Plurianual 2016-2019. Gestão Estratégica. Disponível em: <<https://www.gov.br/funai/pt-br/acao-e-informacao/gestao-estrategica/planejamento/plano-plurianual-ppa/PPA20162019.pdf>>. Acesso em: 22 ago. 2023.

GAVAZZI, 2020. A experiência de elaboração dos Planos de Gestão Territorial e Ambiental das Terras Indígenas no Acre. In: Em busca do bem viver: experiências de elaboração de Planos de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas. GRUPIONI, Luís Donisete Benzi (Org.). São Paulo: Rede de Cooperação Amazônica – RCA, 2020.

INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS & INDIGENISTAS ASSOCIADOS. Fundação Anti-Índigena: Um retrato da Funai sob o governo Bolsonaro. Brasília, 2022.

INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE. Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability, 2022.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE E MUDANÇA DO CLIMA. Como funciona a PDPI? Informações Básicas sobre o Programa Demonstrativo de Povos Indígenas. Disponível em: <Caderno Explicativo (mma.gov.br)>. Acesso em: 22 ago. 2023.

RAINFOREST NORWAY FOUNDATION. Falling Short: Donor funding for indigenous peoples and local communities to secure tenure rights and manage forests in tropical countries (2011–2020). Oslo, 2021.

----- Funding with Purpose: A study to inform donor support for indigenous and local community rights, climate, and conservation. Oslo, 2022.

SMITH, Maira; STIBICH, Graziela R. de; GRUPIONI, Luís Donisete Benzi. (Orgs.). PNGATI: Plano Integrado de Implementação da Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas. – Brasília: Projeto GATI/Funai, 2016, 80p.

Realização:



Apoio:

