

**UFRRJ**  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO DE CIÊNCIAS SOCIAIS  
EM DESENVOLVIMENTO AGRICULTURA E SOCIEDADE –  
CPDA

**DISSERTAÇÃO**

**A INSTITUCIONALIDADE DOS FUNDOS INDÍGENAS  
KAYAPÓ E PAITER SURUÍ: MODELOS DE FUNDOS  
SOCIOAMBIENTAIS PARA REDD+ EM ÂMBITO LOCAL.**

**Luiza Muccillo Bica de Barcellos**

**2015**



**UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO**  
**INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO DE CIÊNCIAS SOCIAIS EM**  
**DESENVOLVIMENTO AGRICULTURA E SOCIEDADE – CPDA**

**A INSTITUCIONALIDADE DOS FUNDOS INDÍGENAS KAYAPÓ E  
PAITER SURUÍ: MODELOS DE FUNDOS SOCIOAMBIENTAIS PARA  
REDD+ EM ÂMBITO LOCAL.**

**LUIZA MUCCILLO BICA DE BARCELLOS**

*Sob a Orientação do Professor*

**Peter Herman May**

Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Ciências no Curso de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade.

Rio de Janeiro, RJ

2015

363.7                      Barcellos, Luiza Muccillo B. de.  
B242i                      A institucionalidade dos Fundos Indígenas Kayapó e  
T                              Paiter Suruí: modelos de fundos socioambientais para  
                                 REDD+ em âmbito local./ Luiza Muccillo B. de Barcellos,  
                                 2015.  
  
                                 175 f.  
  
                                 Orientador: Peter Herman May.  
  
                                 Dissertação (mestrado)– Universidade Federal  
Rural do Rio de Janeiro, Instituto de Ciências Humanas e  
Sociais.  
  
                                 f. 159-169,  
  
                                 1. Fundos socioambientais - Teses. 2. REDD+  
- Teses. 3. Governança – Teses. 4. Gestão ambiental –  
Teses. 5. Salvaguardas - Teses. 6. Autodeterminação  
indígena - Teses. I. May, Peter Herman. II. Universidade  
Federal Rural do Rio de Janeiro. Instituto de Ciências  
Humanas e Sociais. III. Título.

Dedico este trabalho aos povos indígenas da Amazônia, em relação aos quais tenho imensa admiração e, por coisas que a vida não explica completamente, um grande sentimento de pertencimento. Ainda preciso e desejo conhecê-los muito mais.

## AGRADECIMENTOS

Posso seguramente dizer que, até hoje, o período em que vivi o mestrado foi o mais solitário da minha vida. Por outro lado, foi com certeza o que me trouxe as maiores lições que já tive. De uma pessoa altamente dispersa, que não aguentava ficar nem meia hora sentada na frente de um computador, surgiu uma pessoa que passa horas lendo e escrevendo, em silêncio, e se sentindo plena com isso. De uma pessoa que sempre teve o desejo de fazer mestrado, sem saber exatamente o porquê, surgiu uma pessoa que tem certeza sobre o seu amor por “aprender”, por “trocar” e pela eterna vontade de “estudar”. De uma pessoa que não conseguia ficar muito tempo sem conversar e, por muitas vezes, acabava dizendo algumas coisas só por dizer, surgiu uma pessoa consciente de que nem tudo precisa ser dito e de que o silêncio, seguido de um sorriso ou de um grande abraço, dependendo da situação, é melhor que qualquer palavra. De pessoas que pareciam ser apenas mais algumas na vida, surgiram amigos de verdade ou verdadeiras inspirações. De pessoas que sempre estiveram ao meu lado, recebi a certeza de que sempre estarão. Assim, seguem os meus agradecimentos a essas pessoas que participaram deste momento da minha vida, tornando-o mais completo e um pouco menos solitário.

Ao meu marido, Gui, pelo enorme carinho, amor, e compreensão em todos os momentos, fossem estes de alegria ou de tristeza. Obrigado por aceitar quem eu sou e me incentivar a “voar”. Você me faz lembrar todos os dias que eu sou uma pessoa livre e me faz querer ir sempre além. Muito obrigada, meu amor, ao seu lado, sou totalmente plena e completa.

Ao meu orientador, Peter H. May, por ser uma dessas pessoas inspiradoras, pela confiança, pelas oportunidades de pesquisas, inclusive junto ao CIFOR, e pelo compartilhamento de informações, ideias e palavras, principalmente as escritas, que me ajudaram a percorrer este caminho. Muito obrigada por dedicar seu tempo a este trabalho e por ser tão atencioso.

Eu sempre quis estudar no CPDA/UFRRJ, por razões que a própria razão, às vezes, desconhece. Eu gostava dos textos que eram produzidos aqui, das linhas de pesquisa e, principalmente, da idoneidade do processo seletivo. Eu sabia que, se eu fosse capaz e me esforçasse, aqui eu teria uma chance. Mas eu descobri que o CPDA/UFRRJ é mais do que isso. Os professores são realmente fantásticos, como eu amei as suas aulas, como elas transformaram a minha vida, fico triste por aquelas disciplinas que não consegui fazer, mas estas também me fazem querer voltar. Os funcionários são altamente atenciosos e carinhosos. Em momentos difíceis, foi aqui que encontrei meu porto seguro. Muito obrigada a todos, em especial aos professores Regina Bruno, Renato Maluf, Jorge Romano, Nelson Delgado e George Flexor pelas muitas inspirações.

Agradeço ao apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior — CAPES do Ministério da Educação pela concessão de uma bolsa de pesquisa, que foi muito importante para que eu pudesse percorrer os caminhos que levaram a execução deste trabalho.

Um obrigada especial ao professor Roldan Muradian por se dispor a ler o meu trabalho e participar da minha banca de qualificação e agora de defesa. Suas produções bibliográficas e considerações foram e sempre serão importantes para a minha trajetória acadêmica.

Também agradeço imensamente ao professor amigo Angelo Santos, “meu querido”, por também contribuir com a minha pesquisa e pelas oportunidades e todas as trocas que tivemos no Funbio e em viagens de campo, não somente sobre trabalhos e o povo Paiter Suruí, mas sobre assuntos que amamos, como comidas, bebidas e cultura Amazônica. É um grande prazer conviver com você!

Agradeço muito aos meus pais, aos meus irmãos e a minha querida Fátima por todas as lições de vida, pelos “mimos”, pelas trocas eternas, pelas palavras de incentivo e por respeitarem o meu espaço e entenderem as minhas ausências durante esse período. Da mesma forma, agradeço a minha querida sogra e “sogros”, ao Mi e a Karina (meu cunhado e minha conquinha) pelo carinho e compartilhamento de emoções. À Cris, muito obrigada por me ajudar a organizar meus desejos e metas e a descobrir aquilo que é realmente importante para mim, em especial, que não posso fazer tudo ao mesmo tempo agora!

Aos colegas do CPDA/UFRRJ, muito obrigada, vocês tornaram este momento muito mais especial. Quero agradecer mais ainda àquelas que fazem parte do nosso grupo “telefônico”, lugar onde compartilhamos alegrias e ansiedades, sejam estas acadêmicas ou não. E, em especial, a Luciana Muniz, uma das “Lu”, por tantas trocas e identificações.

Às amorinhas Erika Queiroz, Natália Bristot e Renata Milanês, verdadeiros presentes. Obrigada demais por todas as trocas e todo carinho. Eram mágicos os momentos em que eu recebia mensagens lindas de vocês, às vezes, somente para saber como eu estava ou para mandar notícias de suas vidas. Érika, mais pertinho, sempre super atenciosa e presente. Espero ter conseguido retribuir um pouco do que vocês me deram e espero retribuir ainda mais. Quero vocês para sempre na minha vida.

Um obrigada cheio de carinho a minha amiga Maria Fernanda Gebara por todas as conversas, em especial aquelas dentro do rio Xingu (que amamos) e virtuais, que me fizeram ter cada vez mais coragem de escrever aquilo que penso. A conclusão do meu trabalho acabou sendo reescrita, após eu lembrar de uma de nossas conversas. Vamos em frente, defendendo aquilo que acreditamos ser certo. Por saber que existem pessoas como você no mundo, eu ainda acredito em tempos melhores.

À amiga, “poderosa”, Andréia Mello, agradeço pelo incentivo e, principalmente, pela paciência de ler meu trabalho e fazer considerações e recomendações. Além do meu orientador, você foi a única pessoa a quem eu confiei essa missão. Eu acredito muito em ti!

Aos meus companheiros de equipe do Funbio, Manuela Muanis, Leonardo Geluda, Manoel Serrão, e, também, ao Pedro Leitão pelo aprendizado que tive sobre fundos socioambientais, pelas conversas sonhadoras, pelas trocas criativas, e por fazerem parte de momentos muito especiais da minha vida profissional. Hoje, sei com o que gosto de trabalhar e vocês contribuíram e ainda contribuem muito para isso.

Este trabalho não teria sido possível sem a contribuição das pessoas que entrevistei e que comigo se dispuseram a compartilhar suas experiências. Obrigada a todos vocês e muito obrigada aos Suruí pela forma carinhosa como sempre me trataram. Nunca esqueço das suas risadas e dos dias em que fui pintada como onça. Cada vez que eu vou ao encontro de vocês, volto mais motivada a viver aquilo que acredito e a lutar pelos direitos dos povos indígenas.

Por fim, agradeço, também, àquelas pessoas que não lembrei de mencionar, nesta correria dos últimos dias, mas que fizeram parte deste momento, assim como àqueles que terão interesse neste trabalho. Espero, de fato, poder contribuir com vocês!

## RESUMO

BARCELLOS, Luiza Muccillo Bica de. A institucionalidade dos Fundos Indígenas Kayapó e Paiter Suruí: modelos de fundos socioambientais para REDD+ em âmbito local. 2015. 174p. Dissertação (Mestrado de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade). Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ. 2015.

No final dos anos 80, foram iniciadas as negociações políticas para concepção do regime climáticoglobal. A proteção das florestas tropicais não estava inserida no âmbito desses acordos internacionais, mas, com o passar do tempo, o tema ganhou destaque nas arenas de negociação sobre mudanças climáticas, dando início a institucionalização do mecanismo de REDD+, voltado à redução de emissões de gases de efeito estufa por desmatamento e degradação florestal. Os povos indígenas, especialmente pela contribuição de seus territórios a prevenção e contenção do desmatamento e, conseqüentemente, a redução de emissões de gases de efeito estufa na atmosfera, foram levados a uma posição de destaque no âmbito das discussões sobre o REDD+, dando ensejo a diferentes abordagens ideológicas e posicionamentos sobre a participação indígena nesse mecanismo. A institucionalização do REDD+ nos diferentes níveis é marcada por outras indefinições, entre estas aquelas relacionadas ao seu financiamento e escala. Alguns defendem que os recursos devem advir de doações voluntárias ou pagamentos por resultados, realizados pelos países desenvolvidos aos países detentores de florestas tropicais. Outros sugerem a comercialização dos créditos gerados pelos projetos ou sua “fungibilidade” com emissões em outros locais. Existem aqueles que apoiam as duas estratégias. Neste contexto, os fundos socioambientais são apontados para atuar na intermediação de recursos destinados ao financiamento de iniciativas de redução do desmatamento e da degradação florestal e manutenção de estoques florestais, assim como na repartição de benefícios advindos de projetos de REDD+, especialmente em âmbito local. No Brasil, foram constituídos os dois primeiros fundos socioambientais indígenas para desempenhar esses papéis: o Fundo Kayapó e o Fundo Paiter Suruí. Estes instrumentos refletem, na prática, os modelos que estão sendo pensados para o financiamento ou implementação do mecanismo de REDD+ nos diferentes níveis, já que os recursos destinados ao primeiro tem origem em pagamentos por resultados realizados pelo governo da Noruega ao Brasil e os recursos do Fundo Paiter Suruí são oriundos da comercialização de créditos no mercado voluntário de carbono. Esta dissertação teve o objetivo de realizar uma análise institucional desses fundos, buscando compreender como estão sendo pensados, estruturados e encarados pelos diferentes atores envolvidos em seu processo de concepção e as particularidades de cada modelo. Além disso, procurou entender como as indefinições e divergências presentes no processo de institucionalização do mecanismo de REDD+ nos diferentes níveis de governança podem influenciar e ser replicadas na concepção desses instrumentos de abrangência local. A partir da contextualização a institucionalização do REDD+ e da inserção dos fundos socioambientais neste contexto, assim como da coleta de dados secundários e primários sobre os casos estudados, verificou-se que os dois modelos não cumprem (ou cumprem parcialmente) salvaguardas definidas para o mecanismo de REDD+, em especial aquelas relacionadas a direitos dos povos indígenas, principalmente o direito de autodeterminação. As divergências em torno do mecanismos de REDD+ nos diferentes níveis também se refletem na esfera local e influenciam o desenho e funcionamento dos fundos socioambientais estudados.

Palavras chave: Mudanças Climáticas. REDD+. Fundos Socioambientais. Análise Institucional. Salvaguardas. Autodeterminação Indígena.

## ABSTRACT

Muccillo Bica de Barcellos, Luiza. **The institutional framework of the Kayapó and Paiter Suruí Indigenous Funds: models of social-environmental funds for REDD+ in local level.** 2015. 174p. Dissertation (Master of Developing Social Science, Agriculture and Society). Institute of Human and Social Sciences, Federal Rural University of Rio de Janeiro (UFRRJ), Rio de Janeiro, RJ: 2015.

In the late 80s, political negotiations to design the global climate regime began. Initially, the protection of tropical forests was not foreseen under those international agreements. But as time passed, this issue was highlighted in the negotiating arenas on climate change, beginning the process of institutionalization of the REDD+ mechanism, aimed at reducing emissions of greenhouse gases from deforestation and forest degradation. Indigenous peoples, especially given the contribution of their territories to prevent and halt deforestation and consequently to reduce greenhouse gas emissions to the atmosphere, assumed a prominent position in the discussions on REDD+, giving rise to different ideological approaches and positions regarding indigenous participation in the benefits of this mechanism. The institutionalization of REDD+ at different levels has been marked by other indefinitions, among which are those related to finance and appropriate scale for the mechanism. Some argue that resources should come from voluntary donations or payments for results, made by developed countries to countries with tropical forests. Others suggest the sale of credits generated by the projects or their "fungibility" to permit emissions offsets in other locales. There are also those who support the use of the two strategies in combination. In this context, socio-environmental funds are appointed as important instruments to act in intermediation of resources to finance initiatives to reduce deforestation and forest degradation and maintenance forest carbon stocks, as well as in the sharing of benefits arising from REDD+ projects, especially at the local level. In Brazil, the first two indigenous socio-environmental funds aimed in this direction were recently created: the Kayapó Fund and the Paiter Suruí Fund. Both reflect the models that have been designed for financing or implementing REDD+ mechanism at different levels. The resources of the Kayapó Fund come from the Norwegian government in the form of voluntary payment for results achieved by the government of Brazil to abate deforestation in the Amazon, while the Paiter Suruí Fund is financed from credits traded in the voluntary carbon market. This work aimed to carry out an institutional analysis of these funds, trying to understand how they are being designed, structured and perceived by different actors involved in their design process and the characteristics of each model. Moreover, it sought to understand how the present indefinitions and divergences in the REDD+ mechanism institutionalization at different governance levels can influence and be replicated in the design of local coverage instruments. Taking as a starting point REDD+ institutionalization and the participation of socio-environmental funds in this context, as well as the collection of secondary and primary data on the cases studied, it was found that neither of the two models meet (or meet only partially) international and national safeguards set for the REDD+ mechanism, especially those related to indigenous peoples rights, in particular the self-determination right. Disagreements about the REDD+ mechanisms at different levels are also reflected at the local level and influence the design and operation of the social-environmental funds studied.

**Keywords:** Climate Change. REDD+. Socio-Environmental Funds. Indigenous People. Institutional Analysis. Safeguards. Self-determination Right.



## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO QUESTÃO, METODOLOGIA E OBJETIVOS.....</b>	<b>1</b>
<b>CAPÍTULO I REFERENCIAL TEÓRICO .....</b>	<b>8</b>
<b>CAPÍTULO II O MECANISMO DE REDD+: DO PROCESSO DE INSTITUCIONALIZAÇÃO GLOBAL AO CONTEXTO INDÍGENA. ....</b>	<b>18</b>
2.1 A Institucionalização do REDD+ no Âmbito dos Acordos Climáticos Globais.....	18
2.2 A Institucionalização do REDD+ no Brasil.....	31
2.3 As Diferentes Abordagens e Discussões Ideológicas sobre o REDD+ Indígena.....	40
<b>CAPÍTULO III OS FUNDOS SOCIOAMBIENTAIS NOS CONTEXTOS CLIMÁTICO E INDÍGENA-CLIMÁTICO.....</b>	<b>53</b>
3.1 Definições, Finalidades e Elementos Fundamentais.....	53
3.1.1 Agenda de financiamento .....	56
3.1.2 Estrutura Jurídica.....	57
3.1.3 Estrutura Financeira.....	62
3.1.4 Estrutura de Governança .....	65
3.1.5 Processos de Accountability .....	67
3.2 Os Fundos Socioambientais nos Contextos Climáticos Global e Nacional .....	70
3.3 A Chegada dos Fundos Socioambientais no Contexto Indígena-Climático .....	81
<b>CAPÍTULO IV EXPERIÊNCIAS DE DOIS FUNDOS SOCIOAMBIENTAIS “INDÍGENAS-CLIMÁTICOS”: FUNDOS KAYAPÓ E PAITER SURUÍ.....</b>	<b>90</b>
4.1 Fundo Kayapó: o Modelo “Público” .....	91
4.1.1 Agenda de Financiamento .....	94
4.1.2 Estrutura Jurídica.....	97
4.1.3 Estrutura Financeira.....	99
4.1.4 Estrutura de Governança .....	102
4.1.5 Processos de Accountability .....	110
4.2 Fundo Paiter Suruí: o Modelo “Privado” .....	113
4.2.1 Agenda de Financiamento .....	119
4.2.2 Estrutura Jurídica.....	121
4.2.3 Estrutura Financeira.....	128
4.2.4 Estrutura de Governança .....	130
4.2.5 Processos de Accountability .....	142
4.3 Impressões Gerais sob a Perspectiva das Salvaguardas para REDD+.....	144
<b>CONCLUSÕES.....</b>	<b>151</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>159</b>
<b>ANEXO I – ROTEIRO DE ENTREVISTAS .....</b>	<b>170</b>

## INTRODUÇÃO

### QUESTÃO, METODOLOGIA E OBJETIVOS

O último relatório do Painel Intergovernamental para Mudanças Climáticas (IPCC)<sup>1</sup>, divulgado em 2014, afirma que o aquecimento global é resultado de um processo causado e severamente agravado pelas atividades humanas. As causas mais significativas deste aquecimento são as emissões de gases de efeito estufa (GEE) na atmosfera e a sua principal consequência as alterações climáticas. Estas, por sua vez, já estão trazendo impactos à vida das pessoas e ao ambiente natural, como a perda de produtividade agrícola, a aceleração da extinção e o deslocamento de espécies, a ampliação de danos à infraestrutura e à economia por extremos de chuva e seca.

Diferentes fontes antropogênicas contribuem para as emissões de gases de efeito estufa, mas existem duas principais: a queima de combustíveis fósseis (gás natural, carvão mineral e, especialmente, petróleo) e o desmatamento de regiões tropicais, como a Amazônia. As florestas tropicais representam, aproximadamente, 15% da superfície terrestre, compreendem cerca de 25% de todo o carbono contido na biosfera e hospedam quase 90% da biodiversidade terrestre do planeta (GCP, 2009). Contudo, anualmente, cerca de 13 milhões de hectares são desmatados ou degradados, contribuindo para o efeito estufa, especialmente quando ocorre a prática de queimadas, as quais resultam na liberação do carbono armazenado na biomassa florestal<sup>2</sup> para atmosfera na forma de gás carbônico (CO<sub>2</sub>) (FAO, 2006).

No final da década de 1980, foram iniciadas as negociações políticas para institucionalização daquele que hoje pode ser considerado como o regime (ou não-regime) global climático, cujo ápice ocorreu, em 1992, com a celebração da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (CQNUMC) e, posteriormente, em 1997, com o início da formalização do Protocolo de Quioto. A referida Convenção prevê princípios, compromissos e medidas para combater o aquecimento global, tendo como objetivo final “a estabilização das concentrações de gases de efeito estufa na atmosfera em um nível que impeça uma interferência antrópica perigosa no sistema climático”, sob responsabilidade compartilhada por todos os países signatários. O Protocolo de Quioto definiu um regime de

---

<sup>1</sup>O Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC), criado pelo Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) e pela Organização Meteorológica Mundial (OMM), tem o objetivo de analisar e avaliar as mais recentes informações científicas, técnicas e socioeconômicas produzidas a nível mundial relevantes à compreensão das mudanças climáticas. O IPCC é um organismo intergovernamental cuja participação é aberta a todos os países membros da ONU e da OMM. Os governos que estão envolvidos no trabalho do Painel podem participar do processo de revisão e de suas sessões plenárias, nas quais as principais decisões sobre o programa de trabalho do grupo são tomadas e os relatórios são aceitos, aprovados e homologados. As atividades do IPCC são divididas por três Grupos de Trabalho (GTs I, II e III): o GT I avalia os aspectos científicos do sistema climático e o fenômeno das alterações climáticas. O GT II examina a vulnerabilidade dos sistemas humanos e naturais impactados pelas alterações climáticas, as consequências destas alterações, e busca maneiras de adaptar-se a elas. O GT III avalia o potencial para mitigar alterações climáticas e limitar a emissão de gases de efeito estufa. (Informações disponíveis nos sites: [http://ambientes.ambientebrasil.com.br/mudancas\\_climaticas/ipcc\\_e\\_unfccc/ipcc\\_-\\_painel\\_intergovernamental\\_de\\_mudancas\\_climaticas.html](http://ambientes.ambientebrasil.com.br/mudancas_climaticas/ipcc_e_unfccc/ipcc_-_painel_intergovernamental_de_mudancas_climaticas.html) e [http://www.ipcc.ch/home\\_languages\\_main\\_spanish.shtml](http://www.ipcc.ch/home_languages_main_spanish.shtml), acessados em 05/02/2014 e 24/01/2015).

<sup>2</sup>Biomassa – a massa lenhosa (tronco, casca, galhos e raízes) de árvores e arbustos (vivos ou não) em uma área de vegetação. Moutinho et al (2010)

metas de redução de emissões de GEE, assim como criou mecanismos de mercado para facilitar o alcance dessas metas.

A proteção das florestas tropicais não estava inserida no âmbito dos referidos acordos, mas, com o passar do tempo, a questão florestal ganhou destaque nas arenas de negociação sobre mudanças climáticas e junto com ela o papel dos povos indígenas neste contexto. A primeira proposta para incluir a conservação de florestas tropicais no âmbito de um acordo internacional de clima aconteceu ainda durante as negociações do Protocolo de Quioto. No entanto, a proposta ficou fora do acordo (Santilli et al, 2005). Posteriormente, a ideia de criação de um mecanismo para redução de emissões de gases de efeito estufa por desmatamento e degradação florestal, conhecido como REDD+, entrou para a pauta de discussões. O escopo do mecanismo de REDD+, que inicialmente abrangia apenas as reduções do desmatamento, tem sido um assunto contencioso.

De acordo com a decisão da COP 13, realizada em Bali, em 2007, o REDD+ inclui iniciativas locais, nacionais e globais cujo objetivo principal é reduzir as emissões por desmatamento e degradação florestal e aumentar os estoques de carbono florestal nos países em desenvolvimento. Existem definições mais estritas, como aquela usada para selecionar projetos para o Estudo Global Comparativo de REDD+ (GCS) do CIFOR, no sentido de que o objetivo principal do mecanismo de REDD+ relaciona-se com as emissões e remoções de gases de efeito estufa e ainda que as iniciativas devem incluir pagamentos condicionais ou baseados em resultados (Wertz-Kanounnikoff e Angelsen, 2009). No entanto, ao longo do tempo, aspectos fundamentais do REDD+ tem sido objeto de negociações e transformações, especialmente seus objetivos, políticas, escala de implementação e financiamento.

As arenas de negociação do mecanismo de REDD+, de acordo com Brockhaus et al (2013), são dominadas por diferentes discursos que, em alguns pontos, são bastante contraditórios, envolvendo direitos de ocupação de terra, escalas e modos de implementação (REDD+ centralizado contra REDD+ descentralizado); distribuição de benefícios baseada em aspectos de eficácia e eficiência contra aspectos baseados em direitos morais e equidade, entre outros. Existem, também, os discursos e debates que envolvem questões de soberania dos recursos naturais, posições de mercado e antimercado e equidade global (por exemplo, no uso de créditos de REDD+ como compensação). O conceito de REDD+, segundo os referidos autores,

é suficientemente indeterminado para ficar sujeito a diferentes interpretações e, portanto, pode adaptar-se a crenças normativas que são fundamentalmente diferentes, como as crenças dos liberais do mercado ambiental e dos “verdes sociais”. Em consequência, estão surgindo novas coligações na arena política de REDD+. No entanto, são visíveis profundos desacordos quando é necessário especificar os detalhes de REDD+, como, por exemplo, quanto deve depender de futuro financiamento do mercado de carbono e em que medida o direito de ocupação da terra e outros direitos devem ser abordados antes de serem implementadas as iniciativas de REDD+. (Brockhaus et al, 2013, p. 28)

Atualmente, o mecanismo de REDD+ ainda está previsto para funcionar como um incentivo positivo e não como um sistema de restrição ou regulação global às atividades que causam desmatamento, já que opera de maneira voluntária. Os países são livres para aderir (ou não), sem penalidades pelo descumprimento das metas de redução. Para Angelsen e McNeill (2013, p.43), o impacto mais significativo que as negociações sobre o clima tiveram sobre REDD+ é talvez aquilo que não conseguiram, especificamente um acordo mundial sobre o clima que prometa financiamento significativo a longo prazo. Não está claro como serão compensados os esforços de mitigação, embora haja uma proposta (apoiada pelo

governo brasileiro) de que tal financiamento seja *ex post*, ou seja, por desempenho (performance, resultado) ao reduzir o desmatamento, e não *ex ante*, a partir do financiamento de ações preventivas.

Também não há consenso sobre a melhor arquitetura para alavancar as finanças e trazer escala ao REDD+. Como mencionado anteriormente, alguns defendem a utilização de doações voluntárias ou pagamentos por resultados, realizados pelos países desenvolvidos aos países em desenvolvimento detentores de florestas tropicais. Para outros, devem ser utilizados mecanismos de mercado, baseados em um sistema de *cap-and-trade* (limitação e comércio de emissões), que possibilitem a comercialização dos créditos gerados pelos projetos de REDD+ ou sua “fungibilidade” com emissões em outros locais (como indústrias poluidoras do Norte). Diante dessas divergências, a maior parte dos recursos destinados ao REDD+, ao contrário do que ocorre com outras iniciativas de mudanças climáticas, tem origem pública e, conseqüentemente, o financiamento até agora foi inferior ao esperado.

Neste contexto, os fundos socioambientais são apontados como importantes mecanismos para realização do papel de intermediários entre as fontes de recursos voluntárias de REDD+ e as iniciativas voltadas à redução do desmatamento e degradação florestal e manutenção de estoques florestais. Outro papel vislumbrado para esses fundos é o de instrumento para repartição de benefícios de iniciativas e projetos de REDD+. No caso da utilização de mecanismos de mercado, prevendo a venda de créditos de carbono, os fundos socioambientais estão sendo pensados e estabelecidos para atuar, por exemplo, na distribuição e gestão dos recursos oriundos de tais transações, especialmente em âmbito local. Fundos socioambientais de abrangência global, assim como fundos de abrangência nacional já tem desempenhado esses papéis, como ocorre no Brasil, desde 2008, com a criação do Fundo Amazônia/BNDES.

A existência de terras indígenas demarcadas contribui para evitar e conter o desmatamento e, conseqüentemente, para redução de emissões de gases de efeito estufa na atmosfera<sup>3</sup>. Tal fato levou os povos indígenas a uma posição de destaque no âmbito do mecanismo de REDD+, trazendo diferentes abordagens ideológicas e posicionamentos. Aqueles que defendem a implantação de projetos de REDD+ em terras indígenas, afirmam que, desde que planejado e desejado pelos povos indígenas, a atividade de desmatamento evitado vai ao encontro dos objetivos legais, ou seja, ajuda a proteger os recursos florestais necessários à manutenção do modo de vida indígena.

Além disso, os projetos de REDD+ englobam mais que atividades específicas para reduzir as emissões de gases de efeito estufa por desmatamento e degradação florestal e para conservação da biodiversidade, pretendendo atuarem como iniciativas para promoção do desenvolvimento nos territórios indígenas, a partir de ações voltadas ao incremento de aspectos sociais e econômicos, além dos ambientais. Por outro lado, críticos argumentam que a inserção do mecanismo de REDD+ em terras indígenas precisa ser vista com cautela, já que pode levar à ampliação de mudanças culturais fundadas sobre trocas interculturais desiguais, cujo resultado pode explicitar-se em perdas tanto do ponto de vista da conservação ambiental quanto da diversidade cultural dos povos indígenas (Hacon, 2013).

---

<sup>3</sup> Segundo dados do INPE acumulados até 2008, dos cerca de 700 mil km<sup>2</sup> de desmatamento na região amazônica, apenas 13.226 km<sup>2</sup> ocorreram em TIs (que somam cerca de 1 milhão de hectares na Amazônia), sendo que destes somente cerca de 2.400 km<sup>2</sup> puderam ser relacionados a atividades indígenas (PIB).

O Brasil possui 585 Terras Indígenas (TIs), nas modalidades Terras Indígenas Tradicionalmente Ocupadas, Reservas Indígenas, Terras Dominiais e Interditadas<sup>4</sup>, que correspondem a 13,3% do território do país. A maior parte dessas TIs encontra-se localizada na Amazônia Legal<sup>5</sup>: são 422 áreas (das 585), somando aproximadamente 113 mil Km<sup>2</sup>, que representam 22,25% do território amazônico (FUNAI, PIB). As terras indígenas, embora pertencentes ao patrimônio da União (CF, art.20, XI), acham-se afetadas, por efeito de destinação constitucional, a fins específicos voltados, unicamente, a proteção jurídica, social, antropológica, econômica e cultural dos índios, dos grupos indígenas e das comunidades tribais.

O direito dos povos indígenas às suas terras de ocupação tradicional configura-se como um direito originário, anterior à criação do próprio Estado – reconhecimento do fato histórico de que os índios foram os primeiros ocupantes do Brasil (Valle e Yamada, 2013). Consequentemente, o procedimento administrativo de demarcação de terras indígenas reveste-se de natureza meramente declaratória. A terra indígena não é criada por ato constitutivo, e sim reconhecida a partir de requisitos técnicos e legais, nos termos da Constituição Federal/88. A demarcação de terras indígenas tem, entre os seus objetivos, garantir a integridade dos recursos naturais que de outra forma poderiam ser parcialmente ou totalmente consumidos ou degradados pelo uso de terceiros em prejuízo dos povos indígenas.

O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) previu que o governo brasileiro deveria demarcar todas as terras indígenas até 1993, tendo como base o critério de ocupação tradicional dessas áreas, mas esta obrigação está longe de ser cumprida. Atualmente, segundo informações da FUNAI, ainda existem 128 áreas em fase de estudos antropológico, histórico, fundiário, cartográfico e ambiental que irão fundamentar a delimitação das terras indígenas e 38 áreas apenas delimitadas, ou seja, que tiveram os estudos aprovados pela Presidência da FUNAI, mas que aguardam a fase do contraditório administrativo e análise pelo Ministério da Justiça para decisão acerca da expedição da portaria declaratória da posse tradicional indígena. Além de sofrer com a lentidão na efetivação de seus direitos, os povos indígenas são alvo dos sistemáticos ataques arquitetados pela bancada ruralista no Congresso Nacional que, após a aprovação da nova legislação florestal (12.651/12), se dedica a extinguir direitos e modificar ou dificultar o processo de

---

<sup>4</sup>Terras Indígenas Tradicionalmente Ocupadas: São as terras indígenas de que trata o art. 231 da Constituição Federal de 1988, direito originário dos povos indígenas, cujo processo de demarcação é disciplinado pelo Decreto 1.775/96.

Reservas Indígenas: São terras doadas por terceiros, adquiridas ou desapropriadas pela União, que se destinam à posse permanente dos povos indígenas. São terras que também pertencem ao patrimônio da União, mas não se confundem com as terras de ocupação tradicional. Existem terras indígenas, no entanto, que foram reservadas pelos estados-membros, principalmente durante a primeira metade do século XX, que são reconhecidas como de ocupação tradicional.

Terras Dominiais: São as terras de propriedade das comunidades indígenas, havidas, por qualquer das formas de aquisição do domínio, nos termos da legislação civil.

Interditadas: São áreas interditadas pela FUNAI para proteção dos povos e grupos indígenas isolados, com o estabelecimento de restrição de ingresso e trânsito de terceiros na área. A interdição da área pode ser realizada concomitantemente ou não com o processo de demarcação, disciplinado pelo Decreto 1.775/96 (Informações obtidas no site <http://www.funai.gov.br/index.php/indios-no-brasil/terras-indigenas>, acessado em 05/02/2014 e 23/01/2015).

<sup>5</sup>De acordo com o art. 3o, inciso I, da Lei 12.651/12, entende-se por Amazônia Legal: os Estados do Acre, Pará, Amazonas, Roraima, Rondônia, Amapá e Mato Grosso e as regiões situadas ao norte do paralelo 13°S, dos Estados de Tocantins e Goiás, e ao oeste do meridiano de 44°W, do Estado do Maranhão.

reconhecimento das terras indígenas, buscando criar possibilidades para a exploração dessas áreas por não indígenas<sup>6</sup>.

Apesar das incertezas que ainda existem sobre o financiamento do mecanismo de REDD+ em todos os níveis e dos desafios inerentes às questões indígenas, proliferam projetos de crédito de carbono florestal em territórios indígenas na Amazônia, propostos no âmbito de iniciativas que se dizem voltadas ao desenvolvimento sustentável dessas áreas. Até 2012, segundo a FUNAI (2012), mais de 30 etnias indígenas já haviam sido abordadas por empresas visando tratar de iniciativas de REDD+ e negociação de créditos de carbono. Nem todas formalizaram contratos. Algumas iniciativas tem sido vistas como positivas, sob o argumento de promoverem o desenvolvimento da governança e autonomia dos povos indígenas. Mas outros acordos, considerados ilegais no Brasil, tem sido apontados como potencialmente danosos à reprodução física e cultural indígena, segundo seus usos, costumes e tradições, já que trazem restrições às comunidades indígenas sobre a posse plena e o usufruto exclusivo de seus territórios (IPAM, 2013).

No contexto do REDD+ em territórios indígenas, a criação de fundos socioambientais tem sido apontada como uma oportunidade para viabilizar a repartição de benefícios – de propriedade coletiva – decorrentes dessas iniciativas e, conseqüentemente, garantir o financiamento de atividades voltadas ao desenvolvimento territorial e a autonomia desses povos. No entanto, os fundos são apenas um dos tipos de mecanismos financeiros e arranjos institucionais possíveis para endereçar os desafios do desenvolvimento e da conservação da biodiversidade, sendo necessário avaliar em cada contexto se a opção por este modelo é a mais adequada à realidade e ao atendimentos das demandas locais. Muitas vezes, a definição de procedimentos cada vez mais burocráticos, decorrentes, por exemplo, de condições de acesso impostas por aportadores de recursos, aumenta demasiadamente os custos operacionais desses fundos, tornando inviável a implementação de algumas iniciativas “de chão”<sup>7</sup>, como a execução de projetos que, embora pareçam pequenos, são de grande importância para o desenvolvimento territorial.

No Brasil, surgiram os dois primeiros modelos de fundos socioambientais indígenas associados a REDD+: o Fundo Kayapó e o Fundo Paiter Suruí, com diferentes objetivos, abordagens, formatos e estratégias, as quais acabam refletindo debates incidentes nos processos de institucionalização do REDD+ em diferentes níveis de governança. O primeiro, por exemplo, tem a sua agenda de financiamento implementada através de recursos oriundos do Fundo Amazônia/BNDES, correspondendo, desta forma, a adoção de um modelo mais alinhado ao mecanismo de REDD+ via pagamento por resultados e condizente com uma estratégia de financiamento pública, defendida pelo governo brasileiro. O seu papel seria – principalmente – o de instrumento para repartição de benefícios que foram previamente captados pelo Fundo Amazônia/BNDES, destinando-os a iniciativas de desenvolvimento no território indígena.

Já o Fundo Paiter Suruí prevê que sua agenda de financiamento poderá ser financiada por recursos oriundos de diferentes fontes, mas, até então, os recursos geridos pelo fundo são resultantes de comercializações de créditos de carbono de REDD+, realizadas de forma voluntária, correspondendo, desta forma, a adoção de um modelo mais condizente com uma

---

<sup>6</sup> Como é o caso da discussão sobre a PEC 215. Para mais informações sobre o assunto: <http://www.socioambiental.org/pt-br/noticias-socioambientais/indios-protestam-em-manaus-contra-pec-215-e-outros-retrocessos-em-seus-direitos>.

<sup>7</sup> Na perspectiva desta pesquisadora, as iniciativas “de chão” são aquelas implementadas em âmbito local voltadas a trazer benefícios diretos às comunidades e povos que vivem no território. Preferencialmente, a execução dessas atividades deve envolver esses habitantes, levando ao incremento do capital social local.

estratégia de financiamento privada que o governo brasileiro quer evitar no financiamento de REDD+ em escala nacional. O seu papel mescla o de um instrumento de repartição de benefícios oriundos das transações comerciais de créditos de REDD+ e o de intermediador de recursos para financiamento de iniciativas voltadas a redução do desmatamento, manutenção do estoque florestal e desenvolvimento territorial, mesmo porque estas iniciativas são aquelas que irão garantir o projeto privado de REDD+ no território indígena, já que somente a partir delas poderão ser cumpridos os compromissos em relação aos créditos já vendidos e gerados novos créditos.

Esta pesquisa realizou uma análise institucional desses dois fundos socioambientais – Fundo Kayapó e Fundo Paiter Suruí, com o objetivo de compreender como esta acontecendo o processo de concepção desses instrumentos, como estão sendo desenhados, estruturados e vistos pelos diferentes atores envolvidos em sua criação. Além disso, procurou esclarecer as particularidades dos dois modelos propostos, compreender as expectativas futuras dos atores locais e identificar possíveis influências e reflexos dos processos de institucionalização do REDD+ nos diferentes níveis de governança à concepção desses fundos socioambientais indígenas, de abrangência local, inclusive no que se refere à observação de salvaguardas e princípios já definidos para o mecanismo. Entre tais salvaguardas e princípios destaca-se o direito à autodeterminação que garante aos povos indígenas a autonomia ou o autogoverno nas questões relacionadas aos seus assuntos internos e locais, assim como aos meios para financiar suas funções autônomas (Anexo I da Decisão 1/CP.16 da CQNUMC, Princípios e Critérios Socioambientais para REDD+). Ou seja, atribui a eles liberdade de escolha nos assuntos de seu interesse ou que de alguma forma possam impactar o seu modo de vida.

A presente pesquisa foi baseada, principalmente, na coleta de dados secundários e primários realizada entre os anos 2013 e 2015. Contudo, vale ressaltar que, no caso do Fundo Paiter Suruí, também foram utilizados dados secundários e percepções coletadas e vivenciadas por esta pesquisadora durante o período em que esteve diretamente envolvida em sua concepção, ainda nos anos de 2011 e 2012, enquanto trabalhava na organização Fundo Brasileiro para Biodiversidade (Funbio). A partir da definição do objetivo desta pesquisa, foi iniciada a revisão da literatura para identificação do referencial teórico, principalmente focado nas teorias institucionais; para levantamento de dados e compreensão do atual contexto global e brasileiro do mecanismo de REDD+, incluindo suas salvaguardas; para entendimentos sobre o tema fundos socioambientais, buscando-se compreender o que são esses instrumentos, quais são as suas finalidades e elementos fundamentais. Além desses aspectos, foi preciso compreender como se deu a inserção dos povos indígenas nas arenas de negociações ambientais e climáticas e como ocorreu o processo de inserção dos fundos socioambientais no contexto indígena.

Os resultados da revisão de literatura e também das pesquisas de dados secundários são apresentados nos três primeiros capítulos desta dissertação. O primeiro trata, especificamente, do referencial teórico utilizado para reflexão aqui proposta. O segundo aborda as principais questões relacionadas ao mecanismo de REDD+, de modo a compreender aspectos e particularidades do processo de institucionalização deste em âmbito global e nacional e as divergências técnicas e ideológicas existentes quanto à inserção do REDD+ no contexto indígena amazônico. O terceiro discorre sobre os fundos socioambientais, buscando trazer explicações e definições presentes na literatura sobre o tema e contextualizar o papel desses fundos no financiamento climático e de iniciativas em territórios indígenas, incluindo as atividades de REDD+.

Para reflexão do objetivo desta pesquisa sob a perspectiva dos estudos de caso, foram levantados documentos e informações dos dois fundos socioambientais indígenas estudados – Fundo Kayapó e Fundo Paiter Suruí, visando a compreensão de seus processos de concepção,

a identificação de suas finalidades e dos papéis dos atores e instâncias de suas estruturas de governança, assim como das regras que governam as suas relações. Posteriormente, foram realizadas pesquisas de campo e observações participantes em reuniões e encontros dos fundos para visualização da aplicação prática das regras e do desempenho pelos atores de seus respectivos papéis. Em paralelo, foram entrevistados, através da aplicação de um roteiro semiestruturado de entrevistas (Anexo I), atores internos e externos a estrutura de governança dos referidos fundos, visando a identificação de suas percepções e expectativas quanto ao processo de concepção e funcionamento dos referidos mecanismos. As informações e percepções coletadas durante as pesquisas de campo são apresentadas no quarto capítulo desta dissertação, divididas de acordo com os elementos fundamentais dos fundos socioambientais: agenda de financiamento, estrutura jurídica, estrutura financeira, estrutura de governança e processos de *accountability*. Optou-se por não fazer referências aos nomes dos atores entrevistados ao longo do texto, já que, após consultas, a grande maioria deles pediu para não ser identificada.

A conclusão da dissertação apresenta as principais percepções decorrentes da reflexão realizada no âmbito desta pesquisa acerca dos aspectos institucionais dos Fundos Kayapó e Paiter Suruí, dos processos de institucionalização do mecanismo de REDD+ nos diferentes níveis de governança e da participação dos fundos socioambientais nestes contextos. Ao longo deste trabalho, verificou-se que os dois modelos não cumprem (ou cumprem parcialmente) salvaguardas definidas para o mecanismo de REDD+, em especial aquelas relacionadas a direitos dos povos indígenas, principalmente o direito de autodeterminação. As divergências em torno dos mecanismos de REDD+ nos diferentes níveis também se refletem na esfera local e influenciam o desenho e funcionamento dos fundos socioambientais estudados.

Por fim, cabe esclarecer que esta dissertação não teve o objetivo de avaliar a eficácia dos resultados dos projetos financiados pelos Fundos Kayapó e Paiter Suruí, principalmente pelo tempo disponível para esta pesquisa e pelo tempo de operação dos referidos fundos, ainda em fase inicial. O seu principal objetivo, na realidade, é promover reflexões sobre a concepção desses fundos e seus diferentes modelos, de modo a colaborar – diretamente – ao funcionamento e estruturação dos fundos socioambientais observados e – indiretamente – aos debates sobre a legitimidade das diferentes estratégias e instrumentos instituídos para implementação do mecanismo de REDD+ neste país, especialmente, em territórios indígenas, espaços de tamanha diversidade ambiental, cultural e social.



## CAPÍTULO I

### REFERENCIAL TEÓRICO

A partir da CQNUMC e do Protocolo de Quioto, segundo Barros (2011), passou a existir um regime internacional do clima (ou regime climático). A autora explica que “os regimes internacionais são construções políticas e intelectuais, com vista a facilitar o estudo das negociações multilaterais sobre temas específicos”, correspondendo a “instituições (criações sociais) que reúnem diversos atores (públicos e privados), com expectativas convergentes (interesse de encontrar uma solução a um problema específico) que, portanto, negociarão em encontros multilaterais ao longo dos anos”. Os debates envolvendo o estabelecimento de regimes internacionais – especialmente daqueles que versam sobre “bens comuns”, entre estes os recursos naturais – são extremamente polêmicos e acabam envolvendo uma grande variedade de atores, com os mais diversos interesses e capacidades absolutamente assimétricas. Por conta disso, muitos dos regimes instituídos acabam tendo sua legitimidade questionada pelos atores que se percebem como “perdedores” ou de alguma forma excluídos da regulação alcançada.

Os regimes ambientais contemporâneos, segundo Barros,

foram e são negociados por um grande número de países, sob condução da ONU, do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) ou Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), na maioria das vezes. Os temas não são mais tratados como meramente ambientais, mas envolvem questões comerciais, tecnológicas, estratégicas, de segurança, entre outras (acesso a recursos genéticos, direitos de propriedade intelectual, biotecnologia, desenvolvimento, energia, comunidades tradicionais, segurança alimentar, para citar apenas algumas). Normalmente, há uma liderança de países desenvolvidos, principalmente dos países da União Europeia (UE). A agenda é definida em função dos interesses destes, o que engendra a reação do resto do mundo a esta proposta inicial. Os regimes são negociados por anos, levam mais tempo ainda para serem ratificados pelos assinantes e entram em vigor quando um número significativo de ratificações é alcançado. Além disso, as obrigações estabelecidas são, cada vez mais, flexíveis (*soft norms*), ou seja, são obrigações de caráter moral e ético, porém são fracas do ponto de vista jurídico. São, na verdade, obrigações políticas e, caso não sejam respeitadas, nenhuma sanção será aplicada. Tais obrigações carecem igualmente de clareza, delegação e precisão. (2011, p.13)

No tocante especificamente ao regime florestal ou ao tratamento das questões florestais em âmbito global, de acordo com Dimitrov (2010, p.35), “apesar do apoio popular para deter o desmatamento e apesar do consenso entre os governos com respeito às insustentáveis taxas de degradação florestal, as negociações em vários fóruns internacionais tem falhado, de forma consistente, em produzir um acordo jurídico”. O autor aponta uma série de dificuldades presentes nas arenas de negociação sobre o tema: “o grande número de atores envolvidos, interesses comerciais na exploração de recursos florestais, preocupações sobre ganhos relativos, a falta de vontade dos países ricos em oferecer fundos para um tratado”. Apesar desses fatores influenciarem a ausência de uma matriz institucional sobre florestas, com acordos internacionais legalmente vinculantes, para o autor, um dos principais obstáculos

se dá “pela informação insuficiente a respeito de aspectos centrais do problema do desmatamento”.

As avaliações científicas internacionais fornecem informações razoavelmente boas sobre a cobertura florestal global e as taxas de desmatamento, existindo também um entendimento geral de que as principais causas da degradação florestal são as atividades humanas: extração madeireira, agricultura, pastagem, programas de assentamento, projetos de mineração e hidrelétricos, entre outros. Contudo, para Dimitrov (2010, p.36), “há uma acentuada escassez de informação sobre os benefícios não florestais (isto é, que não estão relacionados com o corte de madeira) das florestas e sobre as consequências do desmatamento”, especialmente seus efeitos transfronteiriços. Os atores (políticos, negociadores, representantes de organizações não governamentais, entre outros), que participam dos debates internacionais sobre florestas, tendem a pensar a questão florestal em termos de seus benefícios locais e nacionais.

A ausência de informações confiáveis sobre as consequências transfronteiriças do desmatamento, de acordo com o autor (Dimitrov, 2010, p.36), ajudou a moldar as posições de negociação dos estados e afetou os debates internacionais em várias etapas, especialmente pela inexistência dos “elementos de interdependência”, requisitos necessários para tratar as florestas como bens comuns globais. Ideia esta rejeitada por muitos países. “Na Conferência do Rio, em 1992, os países em desenvolvimento sustentavam que, visto que o problema é essencialmente local por natureza, ele está sujeito às políticas e legislação nacionais e não é uma questão de obrigações internacionais” (Dimitrov, 2010, p.36). Este foi o posicionamento defendido pelo Governo brasileiro naquela ocasião.

Ao realizar uma análise comparativa entre quatro “regimes” (ozônio; chuva ácida; recifes de coral; e florestas), Dimitrov (2010, p.39) concluiu que a informação sobre as consequências transfronteiriças de um problema parece ser uma exigência importante para a formulação da política ambiental, bem como que os governos não aplicam o princípio da precaução<sup>8</sup> face a incerteza sobre tais consequências, havendo uma “clara correspondência entre o estado do conhecimento sobre as dimensões transfronteiriças de um fenômeno e as dinâmicas globais e os processos de formação de regime”. De acordo com o autor,

Os regimes de política internacional são respostas coletivas a problemas transnacionais que não podem ser gerenciados efetivamente de uma maneira unilateral. O que torna um problema transnacional é definido por suas consequências transfronteiriças. Portanto, a formação de interesses comuns que se originam da percepção de uma interdependência depende de informação confiável sobre o impacto transfronteiriço de um suposto problema. (Dimitrov, 2010, p.40)

Em outro trabalho, Dimitrov (2006) aponta que não existe um regime internacional em relação às florestas. Na abordagem defendida pelo autor, regime é “um acordo formal sobre

---

<sup>8</sup>O princípio da precaução (PP) está entre os princípios do direito ambiental internacional, embora não tenha uma definição universalmente aceita. “O cerne comum do significado envolve uma relação entre incerteza científica e ação política: quando a eventualidade de uma ameaça ambiental aparece, uma ação preventiva deve ser tomada mesmo quando uma informação científica relevante é incompleta ou duvidosa. O postulado tem uma versão reativa e proativa. Em primeiro lugar, a incerteza científica sobre um problema potencial não deveria impedir os governos de implementar políticas de regulamentação para proteger o meio ambiente e a saúde humana”. “Por outro lado, os governos não deveriam permitir novas substâncias ou atividades – tais como alimentos geneticamente modificados – se os seus impactos potenciais não são completamente compreendidos”. “Assim, o PP sugere que a incerteza científica deveria ser tratada ou como uma luz verde para a ação regulamentar ou como uma luz vermelha na encruzilhada das escolhas políticas”. (Dimitrov, 2010, p.29)

política intergovernamental que envolve compromissos específicos com metas e prazos” e que tenha “entrado em vigor de acordo com os termos do texto legal”. Já o “não-regime” seria uma “arena política pública caracterizada pela ausência de um acordo político interestatal onde os Estados ou tentaram e falharam em criar algum, ou os governos sequer iniciaram negociações”. Essa “arena política” é definida como “um espaço para potencial atividade política pública” que deve ser “ocupado por políticas institucionalizadas em pelo menos três países”. Se este tipo de atividade não existe em nível nacional, não seria esperada a criação de um regime multilateral. Ao contrário, se existirem tais atividades domésticas, a ausência de um regime internacional seria vista como um “não-regime” mesmo se os Estados nunca tivessem tentado criar algum. Ou seja, ainda que não houvesse, a respeito das florestas, um histórico de negociações frustradas em relação à conclusão de uma convenção internacional, o fato de existirem diversas políticas domésticas de regulação da atividade florestal, mas nenhuma política intergovernamental, evidenciaria, por si só, a constituição de um “não-regime” (Dimitrov, 2006, p.145).

Existem entendimentos contrários ao de Dimitrov, no sentido de que, apesar da inexistência de uma convenção sobre florestas, existe um regime florestal global, fundamentado: nos instrumentos legais internacionais que possuem mandatos relacionados à florestas; na *soft law* internacional (Princípios e Agenda 21); e nos princípios e políticas a respeito dos quais existe aprovação consensual nas instituições internacionais. Para Humphreys (1999), o problema do regime internacional florestal – já existente – esta na sua natureza fragmentada, a qual traz ineficiências, lacunas e duplicação do esforço. Por isso, existe a necessidade de promover uma maior coordenação das diferentes iniciativas existentes em relação às florestas. Fato este também apontado pelos autores que tratam do mecanismo de REDD+.

As instituições moldam os regimes globais e nacionais, incluindo o regime climático, assim como os não-regimes ou tentativas de concepção de regimes. A partir dessa observação, pretende-se compreender a influência das instituições sobre a atuação de diferentes atores, incluindo sobre organizações como os fundos socioambientais. Por outro lado, também se busca entender como esses atores podem influenciar os processos de criação e mudanças institucionais. Existem algumas confusões sobre a utilização do termo instituições, que acaba sendo aplicado de diferentes maneiras, inclusive para referenciar tipos de organizações. Sendo assim, cabe esclarecer que o principal conceito de instituições aqui utilizado será aquele estabelecido pelo economista Douglas North, ganhador do Prêmio Nobel em 1993, um dos principais expoentes da “nova economia institucional”.

Para o referido autor,

As instituições são as regras do jogo em uma sociedade ou, mais formalmente, as limitações criadas pelos humanos, que moldam as interações humanas. Em consequência, elas estruturam os incentivos às transações humanas, sejam estas políticas, sociais, ou econômicas. Mudanças institucionais definem a forma com que as sociedades evoluem ao longo do tempo, portanto são a chave para entender as mudanças históricas. (North, 1990, p. 03)

Apesar de esta ser a principal referência conceitual desta pesquisa, vale mencionar outros autores que abordam o tema. Crawford e Ostrom (1995) definem uma instituição como uma regra amplamente compreendida, uma norma, ou uma estratégia que cria incentivos para o comportamento humano em situações repetitivas. Para Hogson (2002), as instituições correspondem a sistemas duráveis de regras estabelecidas e interações sociais, dentro de uma estrutura social. Scott (1995, p.33) afirma que as instituições consistem em "estruturas cognitivas, normativas e reguladoras que fornecem estabilidade e significado ao

comportamento social. Instituições são transportadas por vários veículos - culturas, estruturas e rotinas - e operam em múltiplos níveis de jurisdição".

Assim, como apontado por Piaia,

O papel das instituições é crucial para o desenvolvimento de uma economia. A existência de acordos formais e informais, e evidências claras de que esses acordos serão cumpridos, é fundamental na diminuição das dificuldades causadas pelas imperfeições do mundo, como assimetrias da informação, externalidades negativas, facilitando as interações humanas e, conseqüentemente, reduzindo os custos de transação e aumentando a segurança jurídica e a eficiência econômica. (2013, p.259)

As instituições são projetadas para criar ordem e reduzir incertezas. Nesse sentido, North (1990) enfatiza a importância de instituições bem desenvolvidas para o crescimento da economia, considerando, desta forma, o processo de desenvolvimento econômico, também, como um desenvolvimento das instituições, no qual as mudanças institucionais acabam sendo de extrema importância para o desenvolvimento de uma sociedade. De acordo com o autor, para que essas mudanças institucionais ocorram e sejam positivas, os países precisam das *right institutions*. Estas, por sua vez, resultam de escolhas políticas e econômicas que os países fazem ao longo de suas trajetórias institucionais e acabam influenciando – diretamente – o desenvolvimento de alguns países e estagnação de outros (Piaia, 2013).

Contudo, é importante dizer que as instituições não são neutras, já que, entre outros motivos, muitas vezes resultam de processos que envolvem assimetrias no acesso às informações. Nos diferentes níveis e escalas da arena política de REDD+, por exemplo, caracterizada pela presença de vários atores internacionais, nacionais e subnacionais que operam no escopo das instituições existentes, os discursos revelam-se com informações diversas e frequentemente contraditórias. “Nas negociações políticas, o conhecimento é usado e abusado para justificar “como” e “por quê” – ou “por que não” – implementar REDD+. Juntamente com esta dimensão política existe uma dimensão técnica, na qual os atores tem diferentes capacidades de acesso, processamento e fornecimento de informações” (Brockhaus et al, 2013, p.21) que os permitem, por exemplo, transformar o conhecimento em benefício econômico direto ou apoio à tomada de decisões sobre políticas públicas. “No mundo de REDD+, a informação é moeda e fonte de poder” (Brockhaus et al, 2013, p.29).

Outro aspecto que também influencia a ausência de neutralidade das instituições é a diversidade de interesses presentes nos processos de concepção e mudanças institucionais. No caso do REDD+, como colocado por Brockhaus et al (2013, p.21), “as normas, regulamentos e outras disposições institucionais formais e informais são moldadas por uma história que permitiu, e frequentemente estimulou, o desmatamento e a degradação florestal – e que, pelo menos em parte, foram criados para servir os interesses de alguns dos atores no domínio das políticas de REDD+”. Deste modo, nota-se que, como colocado por Piaia (2013), a matriz institucional pode produzir um meio político e econômico favorável a determinadas atividades produtivas e organizações desenvolvendo atitudes e conhecimentos, mas é importante mencionar que tais aspectos (acesso às informações, assim como os interesses) podem mudar ao longo do tempo, em resposta a mudanças institucionais e provocando mudanças institucionais. Os diferentes atores presentes nas arenas de negociações, entre estes as organizações, possuem papel relevantes à concretização de tais mudanças.

De acordo com North (1994, p.361), “se as instituições são as regras do jogo, as organizações e seus empreendedores são os jogadores”. As organizações são compostas por grupos de indivíduos unidos por um propósito comum de atingir determinados objetivos. Entre esses grupos estão: organismos políticos (câmara de vereadores, senados, partidos

políticos etc.), econômicos (cooperativas, firmas, propriedades de agricultura familiar etc.), sociais (igrejas, clubes etc.) e acadêmicos (escolas, universidades etc.). As diferentes formas de organização, enquanto jogadores, são orientadas a satisfazer necessidades humanas no maior grau possível, dentro dos limites e possibilidades organizacionais fornecidas pelas instituições. Segundo Piaia (2013, p.261), “o termo organizações refere-se a um conjunto de atores que cooperam ou agem em conjunto” e que possuem a sua razão de ser no conjunto de oportunidades estabelecidas pelo arcabouço institucional. A direção da evolução das organizações esta atrelada aos incentivos existentes na matriz institucional onde se encontram inseridas. Esta, por sua vez, consiste em uma rede interdependente de instituições e organizações políticas e econômicas.

Se as organizações estão totalmente atreladas a mudanças institucionais, as instituições também sofrem mudanças decorrentes dos comportamentos e aprendizados organizacionais. Para Piaia (2013, p.259) “à medida que se desenvolvem novas formas de organização, elas pressionam as instituições a se adaptarem. Quanto mais adaptáveis forem as instituições às novas formas de organização (sem perder de vista, aqui, a necessidade de se manter a previsibilidade das regras do jogo) maiores serão as possibilidades de as organizações desempenharem sua função de satisfazer necessidades sociais”. Sendo assim, nota-se que “as organizações são criadas com intenções propositadas como consequência do conjunto de oportunidades resultante do conjunto existente de limitações, tanto as institucionais quanto as tradicionais da teoria econômica, e, no curso das tentativas para alcançar seus objetivos, são importantes agentes da mudança institucional”.

Segundo North (1990, p.03), o processo de mudança econômica é onipresente, contínuo, impulsionado pelas escolhas que atores individuais e empreendedores de organizações fazem todos os dias. Apesar da maior parte dessas escolhas e decisões ser rotineira, envolvendo apenas determinadas alterações “contratuais”, outras demandam mudanças institucionais na estrutura de direitos de propriedade e regras políticas existente. Nesse sentido, existem casos em que serão exigidas novas regras. No entendimento de Chang (2006), os direitos de propriedade podem ser positivos ou negativos para a sociedade, dependendo das mudanças tecnológicas, da população, do equilíbrio de poder ou até mesmo das ideologias. Para este autor, a história possui exemplos nos quais a preservação de certos direitos de propriedade se mostrou prejudicial para o desenvolvimento econômico. Sendo assim, North (1990) confere ao Estado um papel substancial para garantir que as instituições estejam bem definidas e sejam cumpridas, com a finalidade de assegurar os direitos de propriedade e as regras de produção dentro da ordem capitalista.

Os fundos socioambientais aqui estudados, de acordo com os conceitos explicitados anteriormente, são tidos como organizações. Por este motivo, como apontado na percepção inicial apresentada na introdução deste trabalho, acredita-se que o processo de institucionalização do mecanismo de REDD+ pode ter influência sobre essas organizações, assim como a criação destas em âmbito local. As instituições, compreendidas como normas e procedimentos, são responsáveis por diminuir as incertezas, conferindo ao ambiente social práticas mais favoráveis para que os indivíduos sejam estimulados a tomarem decisões econômicas e políticas. Se isto não se dá desta maneira, se as instituições são “fracas” ou não claramente estabelecidas, provavelmente, haverá algumas consequências e riscos.

Estas questões têm sido alertadas com bastante clareza no caso da Convenção Global da Biodiversidade (CDB), análogo ao regime do clima. Inoue (2007) explica que o regime global de biodiversidade consiste no “conjunto de elementos balizadores normativos e cognitivos, ao redor dos quais interagem os atores, produzindo, do global ao local, decisões, ações e dinâmicas de trocas de recursos e de conhecimento sintonizadas com a Convenção sobre Diversidade Biológica”. Para a autora, este conceito somente faz sentido no contexto

atual, ou seja, da globalização, caracterizado pela interconectividade global e pelo surgimento de novos atores políticos, entre os quais se destacam indivíduos e ONGs que tem relevância particular nas questões relativas à biodiversidade. A autora aponta, ainda, que “uma característica fundamental é o papel das redes transnacionais, comunidades epistêmicas e ONGs internacionais, que penetram o processo político e influenciam decisões, ou apoiam/promovem a realização de projetos locais de conservação da biodiversidade. Essas promovem a conexão entre o global e o local”.

O conjunto de elementos balizadores, segundo a autora (Inoue, 2007, p.05), são os parâmetros normativos – princípios, normas, regras e procedimentos decisórios, formais e informais – e cognitivos que dizem respeito à biodiversidade. Os parâmetros cognitivos englobam “teorias, metodologias, conceitos e abordagens que se desenvolvem a partir de pesquisas e do avanço do conhecimento sobre a diversidade biológica e sobre as relações entre sistemas sociais e naturais”. Os elementos balizadores estão relacionados a ideias – discursos, ideologias e crenças – e entendimentos comuns sobre biodiversidade e seu valor, bem como sobre as relações entre conservação e desenvolvimento, com base em princípios morais, visões de mundo, ou em conhecimento científico. Como apontado pela autora, “alguns desses entendimentos eram pré-existent à CDB e prevaleciam no âmbito das redes transnacionais, o que ajuda a entender porque certas ações anteriores ou contemporâneas à Convenção são sintonizadas com a mesma”.

A conexão do global ao local também é extremamente relevante ao regime climático. A implantação do mecanismo de REDD+, por exemplo, segundo Brockhaus et al (2013, p.29) “deve ligar a necessidade global e a “disposição a pagar” por ações climáticas às instituições nacionais e subnacionais e às necessidades e aspirações da população local. O desafio consiste em conectar eficazmente as informações, incentivos e instituições em todos os níveis”. Korhonen-Kurki et al (2012) explicam que o atual processo de REDD+ encontra-se fragmentado entre níveis de governança internacional, nacionais, subnacionais e no seu interior, bem como que os mecanismos de governança multinível oferecem estratégias específicas para alcançar melhor integração entre esses diferentes níveis. Como governança multinível, os referidos autores entendem a implementação de políticas públicas em várias escalas espaciais e jurisdicionais e por atores com influência e valores diferentes.

Contudo, Korhonen-Kurki et al (2012) explicam que o REDD+ impõe desafios aos mecanismos de governança multinível, estando o principal relacionado à conexão das ações a níveis local, subnacional e nacional para assegurar o fluxo e a consistência das informações e a gestão de interesses em todos os níveis. Pahl-Wostl (2009) considera três processos que permitem esta integração. Primeiro, os atores de um nível podem participar de processos em outro nível. Segundo, as instituições criadas em um nível podem influenciar processos ou instituições em outros níveis. Terceiro, os conhecimentos produzidos em um nível podem influenciar processos em outros níveis. Deste modo, outro fator que influencia diretamente esta integração passa a ser o surgimento de novos atores e ascensão de outros que ganham poder e influência nas negociações e implementação do mecanismo de REDD+.

Pelos diferentes interesses e ideologias desses atores, as iniciativas de REDD+ estão cada vez mais pulverizadas e diversificadas, correndo o risco de fazer com que o mecanismo se torne um conjunto diluído de atividades que não conseguem alcançar a finalidade de diminuir as emissões resultantes do desmatamento e degradação das florestas tropicais. Por outro lado, pode ser que se precise, realmente, de diferentes tipos de ação, em diferentes níveis, por diferentes atores para que o mecanismo obtenha sucesso. A questão central, de fato, como colocado por Pahl-Wostl (2009), parece ser a coordenação entre as diferentes

escalas, atores e iniciativas e as questões associadas com o Monitoramento, Reporte e Verificação (MRV) e contabilidade de emissões reduzidas.

As narrativas ideológicas que sustentam as posições dos diferentes atores nas negociações de REDD+, também são utilizadas para reflexão proposta por esta pesquisa, especialmente pelas influências que exercem em relação aos desacordos e divergências incidentes no processo de institucionalização desse mecanismo. Para Hiraldo et al (2013, p.41 e 42), essas narrativas estão ligadas a quatro visões principais do mundo do ponto de vista ambiental: 1) Florestas e crescimento econômico: liberalismo econômico; 2) Florestas e governança: institucionalistas; 3) O valor ecológico das florestas: “bio-ambientalistas”; e 4) Florestas e direitos: verdes sociais. Os defensores do liberalismo econômico são aqueles que defendem o aumento do envolvimento do setor privado e o uso de mercados de carbono, tido por estes como essenciais ao futuro da sustentabilidade dos mecanismos de REDD+.

Os institucionalistas defendem a necessidade de fortes instituições, boa governança e legislação eficaz para proteger o meio ambiente e o bem-estar humano, entendendo que as principais barreiras a uma boa governança incluem políticas e quadros jurídicos imperfeitos, capacidade mínima para fazer cumprir a lei, dados insuficientes, corrupção e fracas condições de mercado para os produtos da madeira. Iniciativas de apoio bilateral, como é o caso do acordo entre a Noruega e o Brasil, estão bastante alinhadas a ideologia institucionalista. Os bio-ambientalistas acreditam em limites ecológicos e a necessidade de modificar o comportamento humano para solucionar os problemas ambientais globais, defendendo a adoção de metas para reduções de GEE. Em alguns momentos, estes conseguem ver os mecanismos de mercado como meios de atingir maior sustentabilidade ambiental. Para os verdes sociais, a sociedade e o ambiente não podem ser considerados entidades separadas. Por isto, o mecanismo de REDD+ deve equilibrar os objetivos de redução das emissões com o bem-estar das comunidades florestais, incluindo sua participação, direitos e conhecimentos. Para eles, a garantia dos direitos e interesses dos povos indígenas e comunidades locais na concepção de REDD+ é mais do que simples matéria de obrigação do estado. No Brasil, é possível ver a atuação das diferentes correntes e de combinações entre elas, com destaque dos institucionalistas.

No lugar de abordagens antagônicas, parece que a definição dos arranjos institucionais para REDD+ deveriam considerar as três esferas fundamentais da ordem social contemporânea: Estado, mercado e comunidade. De acordo com Offe (1999, p.129-131), qualquer desenho institucional monístico, ou seja, aquele que tende a privilegiar a importância de uma dessas esferas e a ignorar ou a excluir a participação das demais, pode ter resultados bastante distorcidos e, por vezes, catastróficos, como comprovam as experiências do estatismo socialdemocrata – “que enfatiza o uso ativo de capacidades de governo fortes como a chave para a ordem social e a justiça social” – e, mais recentemente, a do liberalismo de mercado - “como uma doutrina que se propõe a tomar como base a coordenação social baseada quase que somente em sinalizações de preço, defendendo, portanto, a privatização, a desregulamentação e a demolição do estatuto dos direitos, particularmente do estatuto dos direitos do trabalho”.

Offe (1999, p.128-129) explica que o Estado, o mercado e a comunidade “representam os modos ideais-típicos nos quais as pessoas vivem e interagem, os modos de coordenação dos indivíduos e suas ações. Cada um deles atua e – de certa forma – se baseia em uma das três capacidades coletivamente relevantes por meio das quais os seres humanos podem intervir no mundo social: razão, interesse e paixão”. O Estado corresponde a razão, ou seja, a “capacidade dos indivíduos para encontrar e reconhecer o que é bom para todos”. O mercado é movido pelo interesse dos agentes humanos na aquisição de bens individuais sem a devida consideração ou controle dos impactos que essa busca terá sobre outros, seja no sentido

negativo ou positivo. A comunidade, por sua vez, representa a paixão. “É dessas comunidades, sejam elas famílias, grupos religiosos, ou aquelas definidas por tradições étnicas compartilhadas, que nós derivamos nossa identidade, nosso sentimento de pertencimento e o compromisso com um modelo ético que informa nossos projetos de vida”. Para o (Offe, 1999, p.130), o desenho institucional não pode se basear nem mesmo na combinação de apenas dois desses padrões, “o problema do desenho apropriado de instituições pode então ser formulado como o de manter a distância apropriada dos extremos das soluções “puras” e, ao mesmo tempo, evitar o uso “muito reduzido” de qualquer daqueles fundamentos”.

No entanto, é importante ressaltar que em situações de competição política, segundo colocado por Bonnal et al (2012, p.15), onde o processo de ação social e seus resultados costumam ser conflitivos e contestáveis, “a interação das três esferas na construção da institucionalidade territorial vai depender da presença e das características dos agentes coletivos representativos de cada esfera no território e de sua força política para influenciar o ordenamento e a política territoriais”. Ou seja, mesmo que as esferas do Estado, do mercado e da comunidade estejam presentes nos territórios, os interesses e as expectativas – que podem ser maiores ou menores – e as relações de poder estabelecidas entre os diferentes atores que as compõem influenciam o desenho e a dinâmica da institucionalidade local. A força política e a habilidade social dos atores pertencentes a cada esfera determinam as combinações possíveis para as diferentes governanças territoriais.

Nesse sentido, os autores (Bonnal et al, 2012, p.15) apontam que “a combinação dessas três esferas não pode ser concebida teoricamente, nem é resultado de alguma fórmula técnica importada de um organismo internacional”. Para os autores, em linha com as formulações de Offe, é preciso ter em mente que não há qualquer “linha correta” que possa ser “imposta” a formulações dos desenhos institucionais. A relação entre as três esferas será sempre precária, já que, ao mesmo tempo em que o funcionamento de cada uma depende do desempenho das demais, a predominância de uma pode distorcer o funcionamento das outras. Reconhecido isto, os resultados vão depender da disposição e da capacidade dos atores sociais representativos das três esferas de se empenharem em julgamentos informados e em engajamento cívico para buscar, em um processo de tentativa e erro, a construção de uma institucionalidade para o território que seja consequência “de uma deliberação democrática construída processualmente e bem informada”.

Sendo assim, parece que qualquer iniciativa que preveja a utilização do mecanismo de REDD+, no âmbito de projetos voltados ao desenvolvimento em terras indígenas, deve ser construída a partir da percepção, expectativas, vontades e cosmovisão indígena, considerando principalmente que o desenvolvimento consiste na eliminação de privações de liberdades que delimitam as escolhas e as oportunidades das pessoas para exercer ponderadamente sua condição de agentes (Sen, 2001). As liberdades estão inter-relacionadas e podem, reciprocamente, fortalecer umas as outras, contribuindo para o aumento e a consolidação da liberdade humana de modo geral. Para o autor (Sen, 2001), devem ser consideradas, de forma não taxativa, cinco tipos de liberdades substantivas: liberdades políticas, facilidades econômicas, oportunidades sociais, garantias de transparência e segurança protetora.

As primeiras – liberdades políticas – estão, de modo geral, relacionadas às oportunidades que as pessoas possuem para determinar quem deve governar e com base em que princípios, além de incluírem a possibilidade de fiscalizar e criticar as autoridades, de ter liberdade de expressão política e uma imprensa sem censura, de ter liberdade de escolher entre diferentes partidos políticos etc. As facilidades econômicas dizem respeito a oportunidades que os indivíduos tem para utilizar recursos econômicos com o propósito que desejarem (consumo, produção ou troca). As oportunidades sociais referem-se aos serviços de



saúde, educação, entre outros, que permitem ao indivíduo não apenas viver melhor em sua vida privada, quanto também participar melhor da vida pública. As garantias de transparência estão relacionadas à necessidade de uma pessoa esperar sinceridade em sua relação com outras pessoas, instituições e com o próprio Estado. Além de essenciais para a coesão social possuem um papel instrumental como inibidoras da corrupção, da irresponsabilidade financeira e de transações ilícitas. A segurança protetora resguarda os vulneráveis de caírem na miséria extrema através de uma rede de seguridade social e outras medidas que visem as garantias mínimas de sobrevivência das pessoas (Sen, 2001).

No tocante aos atores, vale ressaltar, ainda, que as redes transnacionais tiveram forte impacto na emergência dos povos indígenas no âmbito das arenas globais de discussão de políticas ambientais. As redes são formas de organização caracterizadas pela voluntariedade, reciprocidade e padrões horizontais de comunicação e troca. Apesar das diferenças entre os âmbitos domésticos e internacionais, Keck e Sikkink (1999, p.91) explicam que “o conceito de rede transita bem, porque ele enfatiza as relações fluidas e abertas entre atores comprometidos e instruídos trabalhando em áreas específicas”. As *transnational advocacy network* recebem este nome porque elas advogam em favor de causas alheias ou defendem uma determinada causa, especialmente nas áreas de direitos humanos, meio ambiente, questões de gênero, saúde infantil e povos indígenas, proporcionando o envolvimento de indivíduos em mudanças de políticas de seu interesse que – de modo geral – não teriam essa possibilidade.

Embora sejam formadas por atores de diferentes perfis, as autoras Keck e Sikkink (1999) afirmam que organizações não governamentais nacionais e internacionais acabam exercendo um papel central nessas redes, iniciando ações e pressionando atores com mais poder a assumirem posições. Pela via da informação, as redes buscam capturar a atenção da opinião pública e, com isso, transformar o comportamentos dos Estados e das organizações internacionais. Elas trazem novas ideias, normas e discursos para dentro dos tradicionais debates políticos e se portam como fontes de informação e de testemunho – como instrumento de observação de aplicação de leis e tratados – a respeito daquilo que elas querem defender. A participação em redes internacionais demanda altos custos de transação, exigindo gastos em transporte e acomodação, serviços de tradução e comunicação, entre outros.

Deste modo, Keck e Sikkink (1999) explicam em que condições ou situações a formação de redes transnacionais é mais provável e possível, resultando em sua emergência: (i) quando os ativistas ou “empreendedores políticos” acreditam que a rede irá continuar as suas missões e campanhas e promovê-las ativamente; (ii) quando conferências internacionais e outras formas de contatos internacionais criam arenas para a formação e fortalecimento de redes; e (iii) quando os canais de diálogo e reivindicações entre grupos nacionais e seus governos são dificultados ou cortados e onde esses canais não são efetivos para resolver conflitos, levando ao movimento padrão que as autoras chamam de “*boomerang*” de influência característica dessas redes.

O Estado deve ser o primeiro garantidor de direitos. Deste modo, quanto um estado viola ou recusa reconhecer direitos, indivíduos ou grupos domésticos, estes, motivados pela ausência de opções internas, buscam outras arenas políticas e judiciais, em âmbito internacional, para expressar suas preocupações e até mesmo para proteger suas vidas. As organizações não governamentais, diante da ruptura entre estados e grupos domésticos, também acabam recorrendo a aliados internacionais para pressionar externamente esses estados. Este é o padrão do movimento “*boomerang*”, configurado quando as redes transnacionais tem como alvo de suas ações a mudança de comportamento de um Estado, promovendo um tipo de triangulação: os grupos internos levam suas demandas para arenas e grupos externos que amplificam suas “vozes” e acabam trazendo a questão novamente às

esferas domésticas, carregadas de “pressões” que levam a posicionamentos e atitudes por parte dos estados para solucioná-las. Este padrão, muitas vezes, está sujeito a acusações de interferência estrangeira em assuntos internos (Keck e Sikkink, 1999).

O referencial teórico exposto neste capítulo teve o objetivo de mostrar que os regimes ambientais globais, ou seja, sistemas “de normas e regras que são especificadas por um instrumento multilateral legal entre Estados para regular ações nacionais em um dada questão” (Porter e Brown, 1991, p.20), representam importante instrumento de governabilidade, construídos em arenas de negociações onde estão presentes diferentes atores, interesses e ideologias, além de outros aspectos. As instituições que moldam esses regimes globais influenciam as dimensões nacionais e locais, estando todas essas dimensões interrelacionadas. As ideologias presentes na dimensão global, por exemplo, como será visto ao longo desta pesquisa, repercutem ou costumam ser repetidas em discursos realizados nas demais dimensões. Por outro lado, os resultados esperados pelos regimes globais dependem de ações locais, bem como da prática concreta de diferentes atores. Deste modo, como explicado Korhonen-Kurki et al (2012, p. 101), “REDD+ é um mecanismo multinível que deve assegurar que os requisitos globais, as estruturas nacionais e subnacionais e as necessidades e aspirações das pessoas locais estejam todos interligados nas iniciativas para a redução das emissões por desmatamento e degradação florestal”.

## **CAPÍTULO II**

### **O MECANISMO DE REDD+: DO PROCESSO DE INSTITUCIONALIZAÇÃO GLOBAL AO CONTEXTO INDÍGENA.**

O presente capítulo traz uma breve contextualização do processo de institucionalização do mecanismo de REDD+ em âmbito global e no Brasil e como se deu a inserção desse mecanismo em âmbito local, especificamente no contexto indígena da região Amazônica, de modo a explicar o ambiente institucional no qual os fundos socioambientais estudados encontram-se inseridos. Na perspectiva desta pesquisa, parece não existir, ainda, um regime internacional sobre florestas, mas sim um processo “inacabado” de institucionalização do mecanismo de REDD+ nos diferentes níveis, correspondendo ao que Barros (2011, p.12) denomina um “quase regime” e ao que Dimitrov (2006, p.145) classifica de “não-regime”. Neste contexto, como será visto a seguir, ainda existem impasses e controvérsias, inclusive entre os próprios povos indígenas e representantes de diferentes esferas de governo quanto à realização de iniciativas de REDD+ em âmbito local, assim como quanto ao modelo dos instrumentos ou arranjos institucionais a serem utilizados para gestão e repartição de benefícios – sejam estes financeiros ou não – advindos de tais iniciativas.

#### **2.1A Institucionalização do REDD+ no Âmbito dos Acordos Climáticos Globais**

As mudanças climáticas decorrem do aquecimento global causado pelo progressivo aumento da concentração de gases de efeito estufa (GEE) – principalmente do dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>), do metano e do óxido nitroso – na atmosfera, desde o início do processo de industrialização global. O último relatório do Painel Intergovernamental para Mudanças Climáticas (IPCC)<sup>9</sup>, divulgado em 2014, veio para encerrar as discussões ainda levantadas sobre alterações climáticas como um processo decorrente e severamente agravado por atividades humanas, afirmando que o aquecimento global – sem precedentes – é um fato e as emissões de GEE são a sua principal causa. O documento mostra que as alterações do clima provocadas por este aquecimento (aumento do nível do mar, acidez dos oceanos e redução da extensão e espessura do gelo nos polos, entre outras) já estão causando impactos significativos para a vida das pessoas e ao ambiente natural, como perda de produtividade

---

<sup>9</sup>O Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC), criado pelo Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) e pela Organização Meteorológica Mundial (OMM), tem o objetivo de analisar e avaliar as mais recentes informações científicas, técnicas e socioeconômicas produzidas a nível mundial relevantes à compreensão das mudanças climáticas. O IPCC é um organismo intergovernamental cuja participação é aberta a todos os países membros da ONU e da OMM. Os governos que estão envolvidos no trabalho do Painel podem participar do processo de revisão e de suas sessões plenárias, nas quais as principais decisões sobre o programa de trabalho do grupo são tomadas e os relatórios são aceitos, aprovados e homologados. As atividades do IPCC são divididas por três Grupos de Trabalho (GTs I, II e III): o GT I avalia os aspectos científicos do sistema climático e o fenômeno das alterações climáticas. O GT II examina a vulnerabilidade dos sistemas humanos e naturais impactados pelas alterações climáticas, as consequências destas alterações, e busca maneiras de adaptar-se a elas. O GT III avalia o potencial para mitigar alterações climáticas e limitar a emissão de gases de efeito estufa. (Informações disponíveis nos sites: [http://ambientes.ambientebrasil.com.br/mudancas\\_climaticas/ipcc\\_e\\_unfccc/ipcc\\_-\\_painel\\_intergovernamental\\_de\\_mudancas\\_climaticas.html](http://ambientes.ambientebrasil.com.br/mudancas_climaticas/ipcc_e_unfccc/ipcc_-_painel_intergovernamental_de_mudancas_climaticas.html) e [http://www.ipcc.ch/home\\_languages\\_main\\_spanish.shtml](http://www.ipcc.ch/home_languages_main_spanish.shtml), acessados em 05/02/2014 e 24/01/2015).

agrícola, aceleração da extinção e deslocamento de espécies, ampliação de danos à infraestrutura e à economia por extremos de chuva e seca.

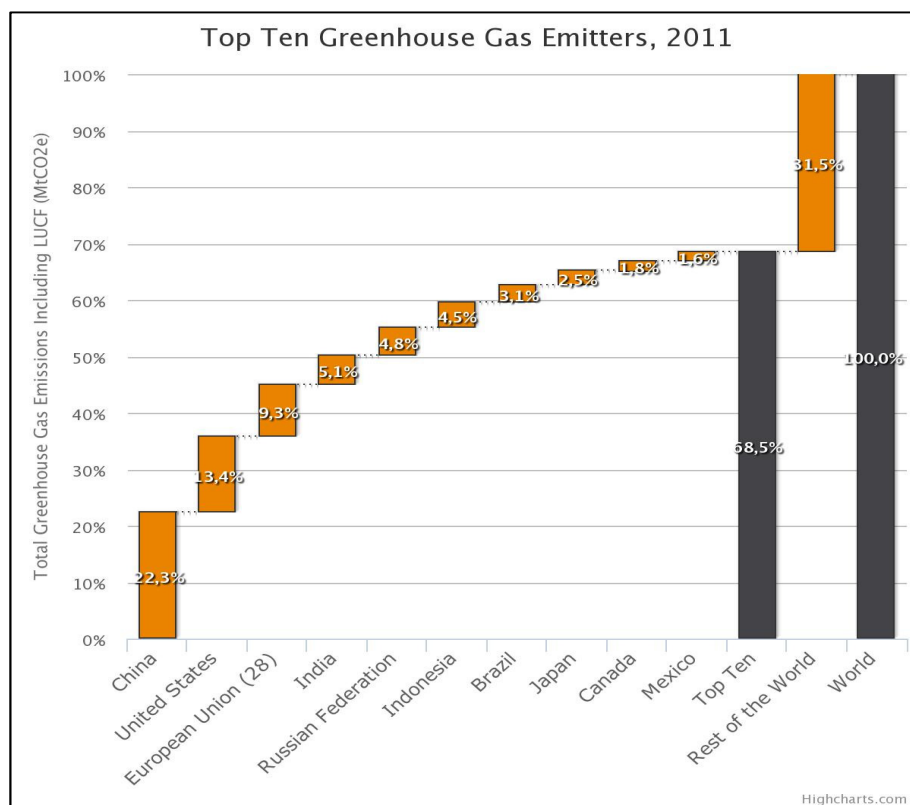
Como explicado por Moutinho et al (2010), várias fontes antropogênicas contribuem para as emissões de gases de efeito estufa, sendo as duas principais: a queima de combustíveis fósseis (gás natural, carvão mineral e, especialmente, petróleo) e o desmatamento de regiões tropicais como a Amazônia. A primeira está diretamente associada aos setores de produção de energia (termelétricas), industrial e de transporte (automóveis, ônibus, aviões, etc.) e a segunda à conversão de áreas florestadas para outros usos da terra, dando lugar a atividades de pastagem, agricultura de larga escala, entre outras. As florestas tropicais representam, aproximadamente, 15% da superfície terrestre (GCP, 2008), compreendem cerca de 25% de todo o carbono contido na biosfera e hospedam quase 90% da biodiversidade terrestre do planeta (GCP, 2009). Contudo, anualmente, cerca de 13 milhões de hectares são desmatados ou degradados, contribuindo para o efeito estufa, especialmente quando ocorre a prática de queimadas que resultam na liberação do carbono armazenado na biomassa florestal<sup>10</sup> para a atmosfera na forma de CO<sub>2</sub> (FAO, 2006).

Tanto em escala local quanto global as florestas prestam serviços ambientais que vão muito além do armazenamento de carbono, como proteção de bacias hidrográficas, regulação do fluxo hídrico, reciclagem de nutrientes, geração de chuvas e regulação de doenças. As áreas florestadas também absorvem dióxido de carbono da atmosfera, compensando parte das emissões antropogênicas. A proteção das florestas tropicais possui, ainda, um duplo efeito de resfriamento, reduzindo as emissões de carbono e mantendo altos níveis de evaporação a partir da copa das árvores (GCP, 2008). As florestas, portanto, tem sido apontadas como um elemento chave para qualquer iniciativa de combate às mudanças climáticas. Além disso, são de extrema importância para a vida das pessoas que nelas habitam, que vivem próximas a elas e para a sociedade em geral (FAO, 2006).

Moutinho et al (2010) explicam que, historicamente, os países industrializados tem sido responsáveis pela maior parte das emissões globais de gases de efeito estufa, sendo os Estados Unidos o principal responsável. Entretanto, na atualidade, vários países em desenvolvimento, como a China, a Índia e o Brasil, também se posicionam entre os dez maiores emissores. Em uma base per capita (ou seja, calculando o total de emissões de um país dividido pelo tamanho de sua população), os países em desenvolvimento continuam tendo emissões mais baixas que os países desenvolvidos. Em 2011, o Brasil era o sétimo maior emissor de gases de efeito estufa, considerando a contabilização das emissões causadas por mudanças de uso do solo. Em 2006, as emissões da China ultrapassaram as dos EUA, fazendo com que o país se tornasse o líder das emissões mundiais (22,6% do total, em 2011), por queima de combustível fóssil. De acordo com dados do WRI-CAIT (Figura 1), apenas 10 países respondem por 68,5% das emissões globais de GEE resultantes da queima de combustível fóssil em mudanças no uso do solo. Em relação à fonte de emissão, observa-se a incidência de um padrão global, no qual a maior parte das emissões decorrentes da queima de combustíveis fósseis provem dos países desenvolvidos e as decorrentes das mudanças no uso da terra dos países em desenvolvimento.

---

<sup>10</sup>Biomassa – a massa lenhosa (tronco, casca, galhos e raízes) de árvores e arbustos (vivos ou não) em uma área de vegetação. Moutinho et al (2010)



**Figura 1: Índices de emissões de GEE, em 2011 (Fonte: WRI, CAIT)**

No final da década de 1980, foram iniciadas as negociações políticas globais em torno da questão climática que tiveram o seu ápice com o estabelecimento da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (CQNUMC), assinada por mais de 175 países durante a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio-92), ocorrida no Rio de Janeiro, em 1992. Sob o princípio da precaução, os países signatários comprometeram-se a elaborar uma estratégia "para proteger o sistema climático para gerações presentes e futuras", reconhecendo as mudanças climáticas como um problema ambiental real, global influenciado por atividades humanas, assim como a necessidade de cooperação internacional no assunto. Os países membros da Convenção encontram-se anualmente nas reuniões chamadas Conferência das Partes (COP), cuja primeira (COP 1) aconteceu em Berlim, em 1995, e a última (COP 20) em Lima, no final de 2014.

A referida Convenção prevê objetivos e regras para combater o aquecimento global, tendo como objetivo final “a estabilização das concentrações de gases de efeito estufa na atmosfera em um nível que impeça uma interferência antrópica perigosa no sistema climático” (Art. 2º CQNUMC). Levando em conta os danos inevitáveis das mudanças climáticas, a Convenção estabeleceu que as Partes Contratantes constituídas por países desenvolvidos e as outras Partes, incluídas no anexo I, devem auxiliar as Partes países em desenvolvimento, particularmente vulneráveis aos efeitos negativos da mudança do clima, a cobrirem os custos de sua adaptação a esses efeitos negativos (Art.4º). Como explica Lindoso et al, a partir da assinatura da CQNUMC,

a questão climática ganhava uma instância formal nas negociações internacionais, abordada a partir de duas respostas possíveis: mitigação e adaptação. A primeira refere-se à redução das emissões de GEE e fortalecimento de sumidouros tendo por objetivo estabilizar as concentrações

atmosféricas de GEE. A segunda consiste nos ajustes dos sistemas humanos e naturais aos estímulos climáticos presentes e futuros, seja para moderar danos, seja para aproveitar oportunidades. (2013, p.107)

No momento da assinatura da Convenção, apesar da grande resistência por parte de alguns países desenvolvidos, principalmente dos Estados Unidos, foi acordado que ela seria regida pelo princípio da responsabilidade comum, porém diferenciada, prevendo a necessidade de todos os países compartilharem os custos das ações voltadas à redução das emissões, mas atribuindo aos países desenvolvidos a obrigação de assumir os primeiros compromissos (Art.1º, CQNUMC). Tal medida foi justificada por serem os países desenvolvidos – historicamente – os grandes emissores de gases de efeito estufa e por possuírem maior capacidade econômica para suportar tais custos, enquanto os países em desenvolvimento são os mais vulneráveis aos impactos gerados pelas mudanças climáticas, além de terem menos recursos para enfrentar adequadamente seus efeitos adversos (Viola, 2009). Nesse sentido, restou acordado que os países em desenvolvimento deveriam receber apoio financeiro e técnico dos países desenvolvidos para empreender mitigação e adaptação.

Na primeira COP da CQNUMC, realizada em Berlim no ano de 1995, os Estados Unidos, sob o governo do Presidente Clinton, assumiu uma posição de liderança na proposta para o estabelecimento de metas obrigatórias de redução de emissões de GEE aos países desenvolvidos. Os EUA também defendiam que aos países emergentes fossem definidas metas de redução da taxa de crescimento futuro das emissões. Esta obrigação não seguiu adiante pela falta de apoio de outros grupos, como o dos países europeus e do Japão, que aceitaram os argumentos dos países emergentes, com intensa participação e liderança do Brasil, no sentido de que a eles, inicialmente, não deveria ser imposta qualquer obrigação (Viola, 2009). As negociações sobre as metas avançaram no decorrer das COP 2 (Genebra, 1996) e COP 3 (Quioto, 1997), resultando, durante esta última Conferência, na elaboração do Protocolo de Quioto.

Os países signatários do Protocolo de Quioto foram divididos em dois grupos (o Anexo I, reunindo os países desenvolvidos; e o Não Anexo I, reunindo os países em desenvolvimento, entre estes o Brasil), com obrigações distintas em relação ao referido acordo. Para que entrasse em vigor, o Protocolo, conforme previsto em seu Art.25, I, precisava ser ratificado por, pelo menos, 55 Partes da Convenção e que juntos correspondessem a, pelo menos, 55% das emissões globais de GEE ocorridas em 1990. No entanto, os EUA, então responsável por aproximadamente 36% das emissões, embora tenha assinado o acordo durante a COP 3, não conseguiu concluir o seu processo de ratificação internamente. O Senado norte-americano, com maioria republicana, posicionou-se contra a ratificação enquanto não fossem impostas obrigações aos países emergentes (Viola, 2009).

Nas Conferências seguintes (COP 4/1998 – Buenos Aires, Argentina; COP 5/1999 – Bonn, Alemanha e COP 6/2000 – Haia, Holanda), as Partes continuaram discutindo aspectos significativos para ratificação e implementação do Protocolo de Quioto, incluindo a regulamentação da comercialização das cotas de carbono e de sanções por descumprimento dos compromissos assumidos. Em Haia, as negociações acabaram sendo suspensas pela falta de acordo entre, especificamente, a União Europeia e os Estados Unidos, por assuntos relacionados a sumidouros e às atividades de mudança do uso da terra. Em março de 2001, o governo norte-americano anunciou oficialmente a sua saída das negociações do Protocolo de Quioto, sob a alegação de que o acordo desenhado não trataria de forma efetiva os problemas relacionados à mudança do clima, especialmente porque “não dava suficiente importância aos mecanismos de mercado e não estabelecia compromissos para os países de renda média com

rápido crescimento de emissões” (Viola, 2009, p.07), bem como “de que os custos para a redução de emissões seriam muito elevados para a economia americana”<sup>11</sup>.

Após a decisão de George W. Bush, então Presidente norte-americano, houve um estupor na comunidade internacional. Porém, a União Europeia assumiu a liderança das negociações e, juntamente com o restante dos países do mundo, passou a considerar a aprovação do Protocolo como um evento emblemático a favor de uma ordem mundial baseada na negociação multilateral. Os processos de formulação e negociação do Protocolo continuaram, independentemente da participação dos EUA, sendo finalizados durante a segunda fase da COP 6 e COP 7, realizadas em Marrocos, em 2001. No entanto, o acordo entrou em vigor somente em 2005, quando ratificado pela Rússia. Vale ressaltar que o seu primeiro período encerrou em 2012, com resultados pouco satisfatórios em relação ao atendimento das metas acordadas. Durante a COP 18, ocorrida no Catar, em dezembro de 2012, 36 países aderiram ao segundo período do compromisso, que vai de janeiro de 2013 a dezembro de 2020. Países como Estados Unidos, Canadá, Japão, Rússia e Nova Zelândia decidiram não participar deste segundo período, enfraquecendo o Protocolo. Além das dúvidas quanto à efetividade da CQNUMC, os esforços políticos sinalizavam que a mitigação ficaria aquém do necessário para evitar cenários climáticos extremos (Parry et al, 2009).

As metas de redução de emissões de GEE, assumidas no âmbito do Protocolo de Quioto, devem ser alcançadas principalmente através de ações domésticas – políticas públicas, regulamentações, programas, entre outras – voltadas a limitar as emissões diretamente, criar incentivos para melhorar a eficiência dos setores energético, industrial e de transporte e promover a produção e o uso de fontes renováveis de energia. Outrora aos países do Anexo I é a utilização de sumidouros, especificamente as florestas, para reduzir parte de suas metas. Contudo, o Protocolo de Quioto também trouxe alternativas externas ao alcance das metas, ou seja, a partir de ações praticadas em outros países, através da instituição dos chamados mecanismos de flexibilização: comércio de emissões; Implementação Conjunta (IC); e Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL)<sup>12</sup>.

A primeira proposta de incluir a conservação de florestas tropicais no âmbito de um acordo internacional de clima aconteceu ainda durante as negociações do Protocolo de Quioto. No entanto, embora muito debatida pelos delegados internacionais, tal proposta ficou fora do documento (Santilli et al, 2005). Assim, os projetos de MDL no setor florestal incluem apenas projetos de “florestamento” e reflorestamento que promovam a remoção ou “sequestro” de CO<sub>2</sub> da atmosfera. Já projetos voltados a redução do desmatamento e queimadas ou a conservação de florestas, que também possuem significativa importância à

---

<sup>11</sup> Informação extraída do site: <http://www.ipam.org.br/saiba-mais/abc/mudancaspergunta/O-que-sao-as-Conferencias-das-Partes-/22/12>, acessado em 02/02/15.

<sup>12</sup> Os dois primeiros - comércio de emissões; Implementação Conjunta - são mecanismos cuja realização é permitida entre países sujeitos a metas, integrantes do Anexo I. No primeiro, um país, que tenha diminuído suas emissões para níveis abaixo da sua meta, pode vender o excesso das suas reduções a outro que não tenha alcançado seu compromisso internamente, gerando as conhecidas licenças de emissão, alocadas em um regime de metas e negociação (*cap and trade*). No segundo, é permitido que um país implemente projetos que levem à redução de emissões em outro país onde os custos para alcance desse resultado sejam mais baixos. Neste caso, as reduções obtidas com os projetos são contabilizadas para cumprimento da meta do país que realiza o investimento. No MDL a lógica é semelhante a da IC, mas o acordo ocorre entre os membros do Anexo I e países em desenvolvimento não pertencentes ao referido Anexo. Sendo assim, os países do Anexo I, de modo a ajudar na redução de suas emissões através da geração de créditos, financiam projetos que contribuam para o desenvolvimento sustentável de países em desenvolvimento. Os projetos de MDL podem ser implementados nos setores energético, de transporte e florestal.

mitigação dos impactos das mudanças climáticas, não foram incluídos no mecanismo de MDL.

Segundo Moutinho et al,

O MDL foi criado com o objetivo de reduzir os custos dos projetos que diminuíssem emissões de gases de efeito estufa quando implementados em países em desenvolvimento e, assim, incentivar o desenvolvimento sustentável e criar oportunidades para a transferência de tecnologia para estes países. Por esta característica, o MDL tem sido considerado um mecanismo atrativo tanto para os países industrializados quanto para os em desenvolvimento. Porém, tal mecanismo tem apresentado algumas limitações como, por exemplo, aquelas relacionadas aos altos custos envolvidos no processo de transação e de implementação dos projetos. (2010, p.26)

Os autores (Moutinho et al, 2010) afirmam que, no âmbito dos projetos florestais de MDL, as limitações referidas anteriormente são ainda mais acentuadas, especialmente por conta de determinados fatores, como a necessidade de comprovação de adicionalidade das reduções de emissões pelo projeto em relação àquilo que ocorria em sua ausência; os riscos de vazamento (mudanças ao perfil e volume das emissões que ocorreriam fora dos limites da área do projeto) e não-permanência (possível reversão do carbono estocado nas florestas para a atmosfera); os baixos preços dos créditos de carbono florestal no mercado quando comparados àqueles gerados por projetos do setor energético; e o alto grau de incerteza e altos custos de implementação e monitoramento. No Brasil, há, ainda, a existência de burocracias impostas pela autoridade responsável pela validação e aprovação de projetos MDL, no caso a Comissão Interministerial de Mudança do Clima, adicionais àquelas já exigidas pelo Protocolo de Quioto. Deste modo, apesar de boa parte das emissões brasileiras estarem relacionadas às mudanças no uso da terra (75% até 2005), a participação de seu setor florestal no MDL se restringe a apenas dois projetos de reflorestamento.

O mercado de carbono, estabelecido de forma consolidada com a instituição dos mecanismos de flexibilização previstos no Protocolo de Quioto, gerou diferentes posicionamentos e controvérsias ideológicas desde o início de sua implantação. Gutierrez (2011, p.163) afirma que a “proliferação recente de iniciativas nacionais ou regionais para criação de mercados de carbono atesta a elevada prioridade política dada a este instrumento, como reconhecimento de suas vantagens de eficiência econômica e de instrumento indutor à inovação tecnológica”. Por outro lado, para Cutajar,

O comércio de emissões estabelece um marco para lidar com gases de efeito estufa que garante direitos de propriedade dos grandes consumidores de combustíveis fósseis do Norte acima da capacidade de absorção de gases do planeta e, por sua vez, cria novas oportunidades de negócios e lucro para as grandes empresas. O sistema não define um prazo máximo em que se deverá ter abandonado, em grande parte, o uso de combustíveis fósseis. O que ele faz é traduzir a poluição existente em uma *commodity*, cujos direitos são alocados de acordo com um limite fixado por países ou organizações intergovernamentais. (2010, p.20)

A redução da concentração de gases de efeito estufa (GEE) na atmosfera depende da definição de acordos de mitigação a nível global, mas da implementação de iniciativas de redução em âmbito local. Grande parte dos esforços, como mencionado acima, deve partir de países industrializados, através da redução no uso de combustíveis fósseis. Contudo, para reduzir as emissões associadas à derrubada das florestas e às mudanças de uso da terra, é preciso pensar em outras abordagens. Por esta razão, surgiu a ideia do REDD+, concebida



quando países detentores de florestas começaram a discutir mecanismos que pudessem compensar seus esforços para reduzir as emissões provenientes do desmatamento e da degradação florestal, sob o argumento dos impactos positivos que isto já trazia e traria ao restante da humanidade (Santilli et al, 2005).

Assim, durante a COP 9, realizada em Milão no ano de 2003, pesquisadores brasileiros propuseram a criação de um mecanismo inicialmente chamado de “Redução Compensada de Emissões”, ligado ao mercado internacional de carbono. De acordo com esta abordagem, os países em desenvolvimento detentores de florestas tropicais, que conseguissem promover reduções das suas emissões nacionais oriundas de desmatamento, receberiam compensações financeiras internacionais correspondentes às emissões evitadas. Baseado em monitoramento via satélite, o mecanismo proposto envolveria o estabelecimento de metas de redução e compensação por “desmatamento evitado”, a partir de uma linha de base histórica (Santilli et al, 2005).

No ano de 2005, durante a COP 11, realizada em Montreal, a chamada Coalizão de Nações Tropicais (*Coalition of Rainforest Nations*), liderada por Papua Nova Guiné e Costa Rica, apresentou uma proposta que tinha por objetivo discutir formas de incentivar economicamente a redução do desmatamento nos países em desenvolvimento, detentores de florestas tropicais (Pinto et al, 2009), apoiada por outras oito Partes, mas não pelo Brasil, já que a proposta previa a possibilidade de utilização do mecanismo de mercado de créditos de carbono. A Coalizão argumentava que países tropicais contribuem com a estabilização do clima, por meio da manutenção de suas florestas, e os custos para mantê-las em pé deveriam ser divididos por todos os países. A proposta apresentada pelo grupo recebeu amplo apoio das Partes da CQNUMC que decidiram criar um grupo de trabalho para realizar, durante dois anos, a coleta e discussão de propostas para a criação do mecanismo de REDD+. Neste momento, começava a ficar evidente o posicionamento de oposição do governo brasileiro quanto à comercialização de créditos de REDD+ através de mercados de carbono.

Um ano depois, durante a COP 12, realizada em Nairóbi, o Brasil encaminhou uma proposta onde sugeria a criação de um fundo, através do qual as nações envolvidas fariam aportes voluntários de recursos para serem destinados a ações governamentais de combate ao desmatamento e à degradação florestal em países que conseguissem demonstrar de forma transparente reduções efetivas no desflorestamento. Segundo Shellard et al (2011), a proposta previa que os recursos seriam disponibilizados *ex post* para países que conseguissem demonstrar de forma transparente reduções efetivas no desflorestamento. Entre as justificativas do governo brasileiro para essa proposta, estavam: o receio de que o estabelecimento de um mercado, com créditos de carbono comercializados a preços mais acessíveis, pudesse contribuir para liberar os países ricos da obrigação de reduzir suas emissões industriais; as possíveis ameaças à soberania nacional dos países detentores de florestas; e as preocupações de ordem técnica sobre o monitoramento de carbono florestal, devido principalmente a limitações na tecnologia de sensoriamento remoto.

Além da proposta brasileira, foram apresentadas ao Órgão Subsidiário de Assessoramento Científico e Tecnológico (SBSTA) da CQNUMC mais 31 propostas de países e representantes da sociedade civil. De acordo com Shellard et al (2011), apesar de diferentes abordagens, alguns pontos comuns eram tratados pelas propostas: escopo do mecanismo (RED, REDD ou REDD+)<sup>13</sup>, nível de referência ou escala (global, nacional ou

---

<sup>13</sup>RED: redução de emissões por desmatamento / REDD: redução de emissões por desmatamento e degradação / REDD+: redução de emissões por desmatamento e degradação, conservação e aumento de estoques de carbono florestal e manejo florestal sustentável.

subnacional), mecanismos de distribuição dos benefícios; e mecanismos de financiamento (fundos voluntários multinacionais, mercado de carbono etc). As referidas propostas fizeram com que o mecanismo de REDD fosse oficialmente incluído na pauta das negociações internacionais tanto no âmbito da CQNUMC quanto fora dela, especialmente quando o Relatório Stern de 2006 trouxe a informação de que a diminuição das taxas de desmatamento proporcionaria uma oportunidade de ótimo custo-benefício para a redução das emissões de gases de efeito estufa (STERN, 2006). Para Motta (2011), um mecanismo como o REDD+ seria então capaz de gerar três dividendos socialmente desejáveis: controle do clima, proteção da biodiversidade e distribuição de renda.

As propostas avançaram mais um pouco e, durante a COP 13, realizada em Bali no ano de 2007, aconteceram novos esforços para inclusão das florestas no regime internacional do clima. As Partes da CQNUMC decidiram adotar políticas com abordagem de REDD+ e incentivos positivos, considerando também a importância do manejo florestal, conservação e aumento de estoque de carbono florestal, além da redução do desmatamento e da degradação. O Mapa do Caminho de Bali (Decisão 1/CP 13) definiu as diretrizes para negociação de estratégias voltadas ao fortalecimento da Convenção até 2012 e posteriormente. Neste contexto, o REDD+ entrou para a lista dos assuntos a ser discutido no âmbito da referida estratégia, a ser apresentada durante a COP 15. Outro papel fundamental da reunião de Bali foi a definição de diretrizes metodológicas voltadas à promoção de iniciativas piloto de REDD+ (Cenamo et al, 2011).

A COP 15, realizada em Copenhague, no ano de 2009, apesar do fracasso na celebração de um novo acordo vinculante sobre a mitigação e adaptação às mudanças climáticas, foi um marco significativo para a proposta do mecanismo de REDD+. Um dos principais avanços obtidos foi a definição do escopo do REDD que se consolidou como REDD+, considerando não só a importância das reduções de emissões de gases de efeito estufa advindas do desmatamento e da degradação florestal, mas também da conservação e do aumento dos estoques de carbono florestal e da visão integral da floresta. Inicialmente, o objetivo do REDD+ estava diretamente associado ao objetivo final da CQNUMC - “estabilização das concentrações de gases de efeito estufa na atmosfera em um nível que impeça interferência antropogênica perigosa no sistema climático” (Art. 2º). No decorrer das negociações, acabaram sendo adicionados outros objetivos diretamente relacionados aos interesses dos atores presentes nas arenas de negociação.

Segundo Angelsen et al,

O escopo de REDD+ tem sido um assunto contencioso. A degradação florestal – o segundo D – foi incluída na definição de REDD+ da CQNUMC em 2007, devido ao fato de uma grande proporção das emissões florestais serem resultado de degradação. Mas essa inclusão aconteceu apenas depois de muita pressão, inclusive dos países da Comissão das Florestas da África Central. Além disso, foram adicionados três elementos suplementares à definição de REDD+, para satisfazer diferentes interesses: i) conservação, para satisfazer os interesses dos países de alta densidade florestal e baixo desmatamento e das ONGs ambientais; ii) gestão sustentável das florestas, para satisfazer os interesses dos países com uma abordagem ativa do uso florestal; e iii) aumento dos estoques de carbono florestal, para satisfazer os interesses dos países com estoques florestais em crescimento, como a Índia e a China. O debate do escopo refletiu, em grande medida, a diferente situação de cada país relativamente às florestas e como eles podem se beneficiar de um regime de REDD+ internacional. (2012, p.43)

Na COP 15, principalmente por conta da forte presença de ONGs e grupos indígenas nas arenas de negociações, também aconteceram progressos em relação às salvaguardas para o mecanismo de REDD+. Foram propostas, ainda, fases de implementação para o mecanismo, prevendo a destinação gradual de recursos ao desenvolvimento de estratégias e marcos legais “domésticos”, fortalecimento institucional e incremento da capacidade de monitoramento nacional e implementação de atividades demonstrativas até a efetiva implementação integral de um mecanismo de compensação pelas reduções de emissão e remoções alcançadas no setor florestal. Para Moutinho et al (2010), nesta última fase, seria possível a comercialização de unidades de carbono nos mercados internacionais. Em razão das dificuldades de se alcançar o consenso em outros temas tidos como fundamentais para definição do regime climático, como o estabelecimento de metas, a Conferência foi suspensa, deixando também sem definições aspectos importantes do mecanismo de REDD+, como a escala de sua implementação e as fontes de financiamento. Também não houve acordo sobre a meta global de redução do desmatamento e degradação florestal e aspectos relativos ao Monitoramento, Reporte e Verificação (MRV) das iniciativas de REDD+.

Em 2010, o texto acordado em Cancun (Decisão 1/CP.16), durante a COP 16, aprovou a implementação do mecanismo de REDD+ em fases<sup>14</sup>, buscando-se ampliar a participação dos países com áreas florestais. Além disso, o texto definiu cinco escopos elegíveis para atividades de REDD+: redução de emissões por desmatamento; redução de emissões por degradação florestal; conservação dos estoques de carbono em florestas; manejo florestal sustentável; e aumento de estoques de carbono em florestas. Na mesma decisão (Decisão 1/CP.16, §71, da CQNUMC), a Conferência das Partes solicitou aos países em desenvolvimento que, de acordo com as circunstâncias e capacidades nacionais, desenvolvessem os seguintes elementos para a execução de atividades de REDD+: uma estratégia ou plano de ação nacional; um nível de referência nacional de emissões florestais ou nível de referência florestal (ou, como uma medida interina, os correspondentes níveis subnacionais); um sistema robusto e transparente para o monitoramento florestal e relatoria das atividades de REDD+; e um sistema de informações sobre a implementação das salvaguardas de REDD+.

O Acordo de Cancun previu que as Partes devem, no desenvolvimento de iniciativas de REDD+, promover e atender sete salvaguardas<sup>15</sup>, cabendo, para o interesse desta pesquisa,

---

<sup>14</sup>Fase 1 – a fase de preparação: a fase inicial foca o desenvolvimento das estratégias ou planos de ação nacionais, das políticas e medidas, e atividades de desenvolvimento das capacidades e de demonstração. Fase 2 – reformas de políticas e atividades de demonstração baseadas em resultados: a segunda fase foca a implementação de políticas e medidas nacionais, assim como de atividades de demonstração que usam mecanismos de pagamento baseados em resultados. Fase 3 – ações baseadas em resultados: a transição para a Fase 3 envolve a passagem para ações mais diretas baseadas em resultados, isto é, emissões e remoções que devem ser totalmente medidas, reportadas e verificadas, com pagamentos baseados nestes resultados.

<sup>15</sup>a) A complementaridade ou compatibilidade das medidas com os objetivos dos programas florestais nacionais e convenções e acordos internacionais sobre o assunto; b) A transparência e eficácia da estrutura de governança florestal nacional, levando em conta a legislação e a soberania nacional; c) O respeito aos conhecimentos e direitos dos povos indígenas e membros de comunidades locais, levando em consideração as obrigações internacionais pertinentes, as circunstâncias e as leis nacionais, bem como observando que a Assembleia Geral das Nações Unidas aprovou a Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas; d) A participação plena e efetiva dos interessados, em particular dos povos indígenas e comunidades locais, nas ações referidas nos parágrafos 70 e 72 da presente Decisão; e) A compatibilidade das medidas com a conservação das florestas nativas e da diversidade biológica, assegurando para que aquelas indicadas no parágrafo 70 da presente Decisão não sejam usadas para a conversão de florestas nativas, mas sim para incentivar a proteção e conservação destas áreas e dos serviços derivados de seus ecossistemas, bem como para potencializar outros benefícios sociais e ambientais; f) A adoção de medidas para fazer frente aos riscos de reversões; e g) A adoção de medidas para reduzir o deslocamento de emissões. (Anexo I, parágrafo 2, Decisão 1/CP.16)

destacar duas: o respeito aos conhecimentos e direitos dos povos indígenas e membros de comunidades locais, levando em consideração as obrigações internacionais pertinentes, as circunstâncias e as leis nacionais, bem como a Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas; e a participação plena e efetiva dos interessados, em particular dos povos indígenas e comunidades locais, nas iniciativas de REDD+.

Outra decisão importante da COP16previu que, na elaboração e implementação de suas respectivas estratégias nacionais ou planos de ação de REDD+, os países em desenvolvimento deveriam abordar as circunstâncias propulsoras do desmatamento, questões relativas à posse da terra e à governança florestal, assim como assegurar a participação total e efetiva de atores relevantes ao mecanismo, como as populações indígenas e comunidades locais. Percebe-se que o Acordo de Cancun trouxe diretrizes significativas à implantação do mecanismo de REDD+, representando uma mensagem positiva aos países que já estavam desenvolvendo iniciativas em seu território. No entanto, o Acordo não enfrentou um dos pontos mais polêmicos e problemáticos: o financiamento do mecanismo de REDD+.

Após muitas negociações, durante a COP 19, realizada no ano de 2013, em Varsóvia, dos temas mais importantes da agenda - Plataforma de Durban (ADP)<sup>16</sup>, regime de compensação por perdas e danos, financiamento climático e pagamento pela redução de emissões a partir de esforço de combate ao desmatamento e à degradação florestal (REDD+) – apenas o último avançou consideravelmente. As negociações em torno do mecanismo arrastavam-se há anos e a decisão aprovada nessa Conferência foi considerada como o seu principal resultado político. O Marco de Varsóvia definiu as principais regras internacionais para o reconhecimento do mecanismo de REDD+, trazendo um conjunto de sete decisões que define os aspectos financeiros, metodológicos e institucionais de REDD+, no plano internacional, sob amparo da CQNUMC. As decisões definem, também, ferramentas para aumentar a transparência sobre os resultados de REDD+ e seus respectivos pagamentos e o sistema de "pagamentos por resultados".

Não existe, ainda, consenso quanto a melhor arquitetura para alavancar as finanças e trazer escala ao REDD+, havendo dúvidas se isto seria possível pela utilização exclusiva de mecanismos financeiros públicos, como o *Green Climate Fund* e o Fundo Amazônia, ou se deveriam ser utilizados instrumentos de mercado que possibilitassem a comercialização dos créditos gerados pelos projetos ou sua “fungibilidade” com emissões em outros locais (tais como indústrias no Norte). Alguns países (Bolívia, Brasil e China, por exemplo) reforçaram a necessidade por novos recursos públicos, adicionais às fontes atuais de cooperação internacional, a serem operados por entidades multilaterais existentes. Outros países (EUA, Japão, Noruega, Malásia e Indonésia, por exemplo) assumem opções mais amplas, defendendo que os recursos sejam provenientes de organizações e empresas privadas ou entidades públicas, via mercado ou não. Um terceiro conjunto aponta para taxas, títulos florestais, securitização, PSA, corte em subsídios e outros instrumentos econômicos (May et al, in press). No Brasil, segundo Di Gregorio et al (2013, p.97), “tanto os atores estatais como

---

<sup>16</sup>Em 2011, durante a 17ª Conferência das Partes na UNFCCC (COP 17), realizada em Durban, na África do Sul, foi lançada uma nova rodada de negociações, intitulada “Plataforma de Durban para Ação Fortalecida” – ADP (Decisão 1/CP.17). Esse processo tem como objetivo principal a negociação de um “protocolo, outro instrumento legal ou resultado acordado com força legal sob a Convenção e aplicável a todas as Partes”. As negociações deverão ser concluídas em 2015, durante a COP 21, em Paris, e o acordo resultante deverá entrar em vigor em 2020. Informações disponíveis no site: <http://diplomaciapublica.itamaraty.gov.br/consultaclima>, acessado em 10/01/2015.

as organizações ambientais internacionais estão divididos quanto à possibilidade de financiar REDD+ através de mecanismos de mercado”.

Ao longo das negociações, as Partes tem apresentado diferentes propostas de estratégias para geração de recursos financeiros para as iniciativas de REDD+, como uma contribuição, previamente rateada entre os países desenvolvidos, de acordo com um percentual de seu Produto Interno Bruto (PIB) ou outros critérios a serem estabelecidos no âmbito da CQNUMC; leilões de unidades ou direitos de emissões em âmbito internacional ou nacional; a imposição de um imposto global sobre as emissões de CO<sub>2</sub>, com exceção do MDL; a imposição de taxas sobre as emissões dos transportes aéreos e marítimos; o pagamento de uma parcela dos rendimentos dos mecanismos de mercado no âmbito do Protocolo de Quioto; a imposição de um imposto global sobre as transações monetárias internacionais de câmbio; entre outros (Verchot et al, 2010). Nota-se, assim, que ideias não faltam, existindo uma variedade de opções entre recursos públicos e privados, mas a sua implementação esta totalmente condicionada a contextos políticos e institucionais internos. No Brasil, por exemplo, muito provavelmente, o governo encontraria resistências para impor impostos a emissões de determinadas atividades produtivas, especialmente às atividades agropecuárias, especialmente pelo peso que estas representam na balança comercial do país.

Em razão das divergências, até então, não foi possível utilizar créditos de carbono de REDD+ para compensação no âmbito dos mercados de carbono obrigatório, ou seja, não voluntários, para satisfazer as obrigações de redução de emissões dos países do Anexo I. Alguns pesquisadores, como Angelsen et al (2013), acreditam que esta situação mudará, em razão das expectativas oriundas tanto dos países de áreas florestadas não-Anexo I (que esperam fluxos de receitas potencialmente grandes) como para os países do Anexo I (que esperam cumprir seus compromissos de redução de emissões a um custo menor). No entanto, pelo menos nos países da União Europeia, existem certos receios sobre as garantias oferecidas pelos créditos de REDD+, considerando a necessidade de preservação de áreas florestadas por longos prazos e, em contrapartida, a falta de instituições adequadas a garantir este objetivo. No caso desta área florestada ser desmatada, a atmosfera receberá tanto o carbono das árvores suprimidas quanto o carbono emitido pelo comprador dos créditos<sup>17</sup>.

As indefinições quanto às estratégias de financiamento para REDD+ e os receios quanto à utilização de instrumentos de mercado presentes em âmbito global repercutem nos demais níveis de institucionalização e implementação do mecanismo. Angelsen e McNeill (2013, p.47) esclarecem que a criação de um mercado de serviços ambientais, como é o caso de um mercado de REDD+, “pressupõe quatro elementos críticos: a existência de uma mercadoria ou serviço quantificável, compradores, vendedores e um mercado com regras e regulamentos associados”. Para os autores, até então, estes elementos não se encontram atendidos na maior parte dos países que realizam iniciativas de REDD+. Pelo contrário, já que “a mercadoria é difícil de quantificar, os vendedores não estão bem definidos, os grandes compradores não existem e as regras do jogo não estão bem estabelecidas”. Deste modo, a concepção e implementação de um sistema que recompensa diretamente indivíduos, agregados familiares ou grupos por suas reduções (e remoções) de emissões, como havia sido idealizado para o REDD+ inicialmente, ainda permanece uma grande incógnita, não havendo certeza quanto ao modelo que será de fato adotado para implementação do mecanismo.

Outro tema relevante e ainda em discussão tanto em âmbito global quanto em âmbito nacional refere-se à escala de implementação do mecanismo de REDD+ que serão

---

<sup>17</sup> Posicionamento exposto em <http://www.observatoriodoclima.eco.br/como-sera-o-mercado-de-carbono-do-brasil/>, acessado em 08/07/15.

consideradas no âmbito da CQNUMC. Entre as diferentes abordagens estão aquelas que defendem a implantação de sistemas nacionais centralizados, a instituição de sistemas descentralizados, por meio de iniciativas e projetos subnacionais, e aquela que busca conciliar sistemas nacionais e subnacionais, conhecida como abordagem aninhada (*nested approaches*). Na primeira, propõe-se que a captação, distribuição de recursos e implementação das iniciativas sejam feitas diretamente pelos governos nacionais ou federais, buscando-se evitar, desta forma, a incidência de fugas e vazamentos entre os projetos e assegurar um monitoramento mais efetivo das iniciativas.

Por sua vez, a implantação de sistemas subnacionais é defendida sob o argumento de que este modelo lida melhor com aspectos de governança e possui maior agilidade para obtenção e aplicação de recursos públicos e privados e instrumentos de mercado, estes considerados por Cenamo et al (2011) como essenciais ao alcance do volume necessário para enfrentamento efetivo do problema do desmatamento em âmbito global. Para os referidos autores, os sistemas subnacionais poderiam representar a primeira etapa de sistemas nacionais. O sistema idealizado pela terceira proposta – abordagem aninhada – prevê a implantação de projetos e iniciativas subnacionais, sob um sistema de contabilidade e monitoramento nacional, evitando-se, desta forma, a incidência de casos de dupla contabilidade, ou seja, quando os mesmos créditos são utilizados para compensação de iniciativas diversas. Nesta última, também se argumenta que um sistema híbrido poderia trazer maior integração entre as iniciativas realizadas nos diferentes níveis de governança.

O Chamado de Lima para Ação do Clima, documento referente à Decisão da COP 20, realizada em dezembro de 2014, apresentou avanços para inauguração da nova fase do regime internacional de mudança do clima, marcada por maior ambição para combater o problema em escala global, cujas negociações deverão ser concluídas em 2015, durante a COP 21, em Paris, e o acordo resultante deverá entrar em vigor em 2020. Contudo, de modo geral, o documento foi considerado bastante genérico, deixando de enfrentar questões significativas, como sobre quais países, entre desenvolvidos e em desenvolvimento, devem ter mais ou menos responsabilidades sobre compromissos de redução de emissões, de adaptação e de apoio à implementação das ações. Diferente do que aconteceu em Varsóvia, a agenda de REDD+ na COP 20 não teve significativos avanços. Alguns países tentaram ressuscitar antigos debates, defendendo que o mecanismo de REDD+ tenha uma operação mais ágil e simples, com regras e procedimentos de fácil acesso e cumprimento. Outros desejam aprofundar ainda mais as salvaguardas estabelecidas no âmbito do mecanismo, sugerindo uma intenção de trazer atrasos e impasses aos possíveis pagamentos por resultados já alcançados pela redução de emissões oriundas de desmatamento em alguns países (Reis et al, 2015).

Ao longo de 2015, todas as Partes da CQNUMC deveriam registrar suas propostas para o novo acordo climático, assim como registrar suas Contribuições Nacionalmente Determinadas Pretendidas (INDCs), contendo as metas de corte de emissões de carbono que considerem justas para o esforço global. Apesar de não serem obrigados, os principais emissores foram convidados pela ONU a informar suas metas de redução de emissões ainda no primeiro trimestre deste ano e os demais países até outubro, como objetivo de atingir o limite máximo de aquecimento admissível neste século de 2°C da temperatura do planeta<sup>18</sup>. Antes do prazo final, mais de 50 países, entre estes o Brasil, já haviam apresentado as suas INDCs à CQNUMC.

As INDCs apresentadas pelo Brasil, no sentido de reduzir as suas emissões em 37% até 2025 em relação às emissões de 2005, e com uma meta indicativa de 43% até 2030, foram,

---

<sup>18</sup> Informações disponíveis em <http://blog.observatoriodoclima.eco.br/?p=2254>, acessado em 08/07/2015.

de modo geral, bem recebidas externamente e internamente. Segundo manifestação do Observatório do Clima<sup>19</sup>, a partir desta proposta, o Brasil afasta-se dos grandes poluidores, como China e EUA, que apresentaram intenções de redução bastante incipientes, e aproxima-se ao nível de ambição apresentado pela União Europeia, a qual propôs uma redução de, pelo menos, 40% de suas emissões até 2030 em relação aos níveis de 1990. Além disso, a meta brasileira foi apresentada em termos absolutos para toda a economia do país, assegurando ao Brasil o direito de exigir das demais Partes da Convenção o comprometimento com metas mais ambiciosas. Contudo, desde o início, já existiam manifestações<sup>20</sup> no sentido de que as intenções até então apresentadas não garantiriam a redução do aumento da temperatura no limite máximo de aquecimento admissível, levando à percepção de que seria necessário um árduo trabalho no decorrer da COP 21 para celebração do novo acordo climático global que entrará em vigor após 2020.

Segundo nota publicada pelo Observatório do Clima (OC)<sup>21</sup>, na reunião preparatória para a COP 21, realizada em Bonn, na Alemanha, entre os dias 01 e 12 de junho de 2015, foram evitadas discussões substantivas sobre os pontos mais polêmicos do acordo de Paris, como aqueles que envolviam cortes de emissões e financiamento aos países em desenvolvimento. No entanto, em relação ao REDD+, o entendimento era no sentido de que as discussões preparatórias estavam sendo significativas, considerando a decisão já adotada de que o mecanismo faria parte do acordo do clima de Paris, algo que não se pensava até então. Mas a equipe do OC preocupa-se com o fato do Brasil ser considerado uma referência na implementação do mecanismo de REDD+ em âmbito global, já que o governo tem adotado decisões sem consultar ou ouvir a sociedade civil. Além disso, como será abordado na próxima seção deste capítulo, ainda existem muitos impasses à implantação do mecanismo de REDD+ no país que não estão sendo enfrentados.

As decisões tomadas em Bonn sobre o mecanismo de REDD+ foram basicamente a respeito de três aspectos: novas regras para o envio de informações sobre as salvaguardas, incluindo em que atividades de REDD+ cada país está envolvido e a garantia de mais transparência, consistência, compreensão e efetividade ao que foi informado; o desenvolvimento de uma metodologia para orientar o uso de abordagens políticas alternativas (como adaptação e mitigação dos efeitos das mudanças climáticas) para compensar as emissões; e a proposta africana de aferir outros resultados que não o carbono (assunto que permanece sem um direcionamento, mas que teve sua importância reconhecida para uma sustentabilidade a longo prazo do REDD+)<sup>22</sup>.

O Acordo de Paris, novo acordo climático que passará a valer a partir de 2020, fechado na última Conferência das Partes (COP-21) em dezembro de 2015, reconheceu, em seu artigo 5º a importância da conservação e gestão das florestas para agenda climática, trazendo o embasamento para a continuidade do mecanismo de REDD+ no decorrer do próximo período acordado. O artigo 6º – que aborda exatamente a criação de um mecanismo que contribua para mitigação das emissões de gases de efeito estufa apoie o desenvolvimento sustentável, prevê a possibilidade de instituição de mercados compensatórios ou mesmo REDD+ (CQNUMC, 2015). Mas os desafios e dúvidas sobre a implementação do mecanismo

---

<sup>19</sup>Informações disponíveis em <http://www.observatoriodoclima.eco.br/quao-boas-sao-as-metas-do-brasil-para-o-acordo-do-clima-de-paris/>, acessado em 06/10/15.

<sup>20</sup>Informações disponíveis em [http://www.factorco2.com/comun/docs/171-INDC%20UPDATE%205%20Factor\\_%20COP%2021.pdf](http://www.factorco2.com/comun/docs/171-INDC%20UPDATE%205%20Factor_%20COP%2021.pdf), acessado em 02/10/2015.

<sup>21</sup>Observatório do Clima – organização e nota. <http://www.observatoriodoclima.eco.br/nota-do-observatorio-do-clima-sobre-a-conferencia-de-bonn/>.

<sup>22</sup>[http://www.wwf.org.br/wwf\\_brasil/?46202/Clima-Bonn-termina-com-vitria-a-passos-lentos](http://www.wwf.org.br/wwf_brasil/?46202/Clima-Bonn-termina-com-vitria-a-passos-lentos)



internamente e o modelo que será adotado e aceito, como será visto no próximo capítulo, ainda são latentes. O sucesso do acordo somente poderá ser mensurado em médio e longo prazo.

O REDD+ hoje possui múltiplos objetivos. Além da redução do desmatamento e da degradação florestal, estão a proteção da biodiversidade e a redução da pobreza e incremento dos meios de subsistência locais, bem como daqueles denominados como cobenefícios que incluem reforço dos direitos indígenas, melhor governança e maior capacidade de adaptação climática. O REDD+ também está cada vez mais atrelado à agenda agricultura-clima, fazendo com que as ações do mecanismo sejam transversais às práticas agrícolas. Na perspectiva desta pesquisadora, em sinergia com a percepção de Angelsen et al (2013), o REDD+, ao englobar uma gama tão abrangente de atividades e objetivos, corre o risco de ficar sobrecarregado de “boas intenções”, levando à perda de eficácia e efetividade deste mecanismo. Contudo, é importante ressaltar que a chave do sucesso final do mecanismo de REDD+ parece residir na combinação dos objetivos de conservação da biodiversidade e desenvolvimento territorial, trazendo resultados não só na arena política global, mas também na arena política nacional e na implementação local. Deste modo, a próxima seção deste capítulo destina-se ao entendimento de como esta se dando o tratamento e o processo de institucionalização do mecanismo de REDD+ no Brasil.

## **2.2 A Institucionalização do REDD+ no Brasil**

O mecanismo de REDD+ prevê a implantação de iniciativas em diferentes níveis – do global ao local, as quais tem progredido de forma diversa, envolvendo a interação de atores com múltiplos perfis e interesses, a partir de elementos balizadores normativos e cognitivos. Em âmbito global, como visto na seção anterior, encontra-se em evolução a institucionalização do regime internacional de REDD+ ou de florestas. Em âmbito nacional, assim como nos níveis subnacional e local, as iniciativas de “chão” acontecem, mas, para isso, também é necessária a definição de uma matriz institucional “doméstica” que, entre outras finalidades, possa subsidiar e possibilitar uma integração efetiva entre os diferentes níveis.

Nesse sentido, Korhonen-Kurki et al explicam que

Conseguir realizar o objetivo de redução de emissões por desmatamento e degradação florestal (REDD+) é, inerentemente, um quebra-cabeças multinível. As pessoas locais enfrentam exigências globais para a mitigação das mudanças climáticas, que devem ser implementadas através de instituições e estruturas nacionais e subnacionais existentes e emergentes. REDD+ requer uma abordagem integrada envolvendo níveis de governança internacionais e locais, com desafios em todas as etapas. Também são necessárias organizações e estruturas externas, para assegurar comunicação e verificação independentes e acreditáveis e garantir a responsabilização. (2012, p.101 e 102)

O REDD+ traz diversos desafios à governança multinível, sendo que a maior parte destes está relacionada à conexão das ações em nível local, subnacional e nacional para assegurar o fluxo e a consistência das informações e a gestão de interesses em todos os níveis. As arenas políticas nacionais em países com iniciativas de REDD+ tem sido vistas como uma (ou talvez a) arena-chave para determinar o futuro do mecanismo (Angelsen et al, 2013) e garantir essa conexão e integração. O Brasil, como será abordado ao longo desta seção, tem assumido um papel de destaque na construção de um regime internacional de mudança do clima, estando, inclusive, entre os países idealizadores do mecanismo de REDD+. Além disso, o país destacou-se, especialmente a partir de 2005, na realização de esforços internos



para redução de emissões de GEE decorrentes do desmatamento e da degradação florestal. Ocorre que, nos últimos anos, este cenário tem passado por algumas mudanças o que desperta preocupações, especialmente em âmbito nacional.

De acordo com Sousa,

A política ambiental brasileira nasceu e se desenvolveu nos últimos quarenta anos como resultado da ação de movimentos sociais locais e de pressões vindas de fora do país. Do pós-guerra até 1972 – ano da Conferência de Estocolmo –, não havia propriamente uma política ambiental, mas sim, políticas que acabaram resultando nela. Os temas predominantes eram o fomento à exploração dos recursos naturais, o desbravamento do território, o saneamento rural, a educação sanitária e os embates entre os interesses econômicos internos e externos. A legislação que dava base a essa política era formada pelos seguintes códigos: de águas (1934), florestal (1965) e de caça e pesca (1967). Não havia, no entanto, uma ação coordenada de governo ou uma entidade gestora da questão. (2002, p.02)

A década de 80 teve início com poucos avanços internos, como o surgimento de uma mobilização ecológica que atuava de forma pulverizada em torno de questões locais nas principais regiões do país, tendo como resultados, entre outros, a instituição da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei 6.938/81) e do movimento em defesa dos direitos indígenas. No entanto, em âmbito internacional, a questão ambiental ganhava, mais uma vez, grande destaque. Em 1983, a Assembleia Geral da ONU criou a Comissão Mundial Sobre Meio Ambiente e o Desenvolvimento (CNUMAD), objetivando examinar as relações entre meio ambiente e desenvolvimento e apresentar propostas viáveis. A partir da Convenção de Viena (1985), surgia uma abordagem mais preventiva, com vistas à proteção da saúde humana e do meio ambiente contra os efeitos adversos possivelmente resultantes das atividades que modificavam a camada de ozônio, tais como o aquecimento global, o derretimento das calotas polares e a proliferação de doenças como o câncer de pele. O informe *Brundtland* denominado “Nosso Futuro Comum”, divulgado em 1987, foi considerado um dos mais importantes documentos sobre a questão ambiental e desenvolvimento (Silva et al, 2011).

O contexto internacional trouxe reflexos ao contexto nacional e, ainda nos anos 80, os modelos convencionais de desenvolvimento praticados na região Amazônica brasileira começaram a ser questionados pelos movimentos sociais, defensores dos direitos humanos, ambientalistas, acadêmicos e outros cidadãos preocupados com a conservação daquela região. Tais questionamentos acabaram promovendo o aumento da conscientização pública sobre os efeitos sociais e ambientais negativos dos modelos vigentes. Após o assassinato brutal do líder dos seringueiros, Chico Mendes, em dezembro de 1988, algumas medidas foram tomadas na Amazônia. Entre estas, a criação das primeiras reservas extrativistas (RESEX), destinadas à integração do desenvolvimento comunitário com a conservação florestal (Allegretti, 1990). Outras medidas significativas foram a criação do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) e o estabelecimento de avaliações regulares das taxas anuais de desmatamento na região amazônica, através do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE). O Brasil é um dos países mais avançados do mundo em termos da capacidade de monitorar seus recursos florestais, utilizando sensoriamento remoto e técnicas de Sistemas de Informação Geográfica (SIG).

Embora tenham havido alguns avanços na década de 80 para proteção das florestas tropicais no país, nos anos seguintes, os paradigmas de desenvolvimento convencional predominaram na região Amazônica, reforçados, principalmente, pelos investimentos

históricos em infraestrutura pelo governo, realizados através dos programas de “desenvolvimento”, sendo o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) o mais recente (Pagiola et al, 2011). O PAC foi criado em 2007, no segundo mandato do presidente Lula (2007-2010), com o objetivo de promover a retomada do planejamento e execução de grandes obras de infraestrutura social, urbana, logística e energética no país, sob o argumento de que promoveria o seu desenvolvimento acelerado e sustentável. No entanto, muitos empreendimentos do Programa tem sido questionados em razão de aspectos ambientais e sociais, como o caso da implantação da Usina Hidrelétrica de Belo Monte.

A partir do início da década de 2000, ocorreu a “reemergência” da questão ambiental em âmbito global, desta vez, sob o enfoque principal das mudanças climáticas, motivada principalmente por diferentes eventos naturais, como furacões, tormentas e inundações, mais frequentes e intensos em âmbito global; fortes incêndios florestais em vastas áreas; e alterações sistemática e generalizada dos padrões climáticos regionais em todo o mundo, com aumento da frequência e intensidade de fenômenos climáticos extremos – chuvas mais intensas e concentradas, secas mais intensas e longas, temperaturas mais altas, entre outros. Em âmbito nacional, a seca extrema na região Amazônica ocorrida em 2005 (Viola, 2009). Tais eventos mobilizaram e sensibilizaram a opinião pública e a sociedade civil, demandando atitudes das autoridades governamentais nos diferentes níveis. Paralelo a isso, o conturbado processo de ratificação e entrada em vigor do Protocolo de Quioto contribuiu para a queda das expectativas otimistas que existiam em torno da CQNUMC. As emissões de GEE decorrentes do desmatamento e da degradação florestal, como visto na primeira seção deste capítulo, já eram apontadas como um das principais causas das mudanças climáticas e dos problemas ambientais destas advindos.

Neste contexto, o Brasil – pressionado por movimentos nacionais e internacionais (mais uma vez) – acabou realizando progressos importantes no incentivo à conservação florestal e ao tratamento das principais causas do desmatamento e degradação na região amazônica. A taxa de desmatamento encontrava-se em uma “curva ascendente, expressiva e consistente, partindo de 18 mil km<sup>2</sup> em 2001, para 21 mil km<sup>2</sup> em 2002, 25 mil km<sup>2</sup> em 2003 e 27 mil km<sup>2</sup> em 2004, taxa somente menor do que os 29 mil km<sup>2</sup> verificados em 1995” (Abdala, 2008, p.11), quando o governo brasileiro resolveu elaborar e implementar o Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAM), com o objetivo de atuar na redução das taxas de desmatamento, através da implementação de um conjunto de ações integradas de ordenamento territorial e fundiário, monitoramento e controle ambiental, fomento a atividades produtivas sustentáveis, envolvendo parcerias entre órgãos federais, governos estaduais, prefeituras, entidades da sociedade civil e o setor privado.

Na formulação do PPCDAM, que se deu por meio de trabalho capitaneado pela Casa Civil, envolvendo representantes de mais de 11 Ministérios e instituições vinculadas, e consultas às organizações da sociedade por intermédio do Ministério de Meio Ambiente, os conflitos de interesse e visões foram eminentes. A sua formulação e gestão foi (e ainda é) criticada por não ter privilegiado a participação de organizações não governamentais, de movimentos sociais e da iniciativa privada, assim como dos órgãos estaduais de meio ambiente (Abdala, 2009). Após passar por um processo de avaliação e revisão, devido à necessidade de atualizá-lo frente às mudanças ocorridas na dinâmica do desmatamento e ao amadurecimento das ações, o PPCDAM encontra-se em sua segunda fase de implementação.

A correlação entre o desmatamento florestal e as mudanças climáticas passou a estar cada vez mais intrincada, ganhando destaque nos debates e relatórios oficiais internacionais. O Mapa do Caminho de Bali (Decisão 1/CP 13), por exemplo, acabou incentivando o surgimento de iniciativas piloto de REDD+ em diferentes países, incluindo o Brasil,

implementadas mediante programas internacionais, bilaterais e unilaterais (Streck, 2009). Uma combinação de ações, com destaque para o PPCDAM, e um contexto econômico favorável ajudaram na redução do desmatamento na Amazônia em 83% entre 2004 e 2013 (INPE/Prodes, 2014). Assim, “estima-se que o Brasil reduziu voluntariamente, entre os anos de 2006 e 2012, cerca de 3,5 bilhões de toneladas de CO<sub>2</sub> com a queda do desmatamento na Amazônia. Essa marca supera a redução de qualquer país: desenvolvido ou em desenvolvimento, com ou sem metas obrigatórias” (GCF, 2014, p.11). Esse sucesso abriu caminho para o Brasil participar do REDD+, sob o regime voluntário.

Sendo assim, no ano de 2008, o Governo Federal, como havia proposto durante a COP 12, criou o Fundo Amazônia/BNDES, com vistas à contribuição voluntária de países desenvolvidos para reduções de emissões de gases de efeito estufa resultantes do desmatamento e da degradação florestal (REDD+). O Fundo Amazônia/BNDES, como será detalhado no terceiro capítulo desta dissertação, atua como um intermediário financeiro, promovendo a captação de recursos para serem investidos em iniciativas voltadas a prevenção, monitoramento e combate ao desmatamento e de promoção da conservação e uso sustentável no bioma amazônico. Além disso, até 20% dos recursos do Fundo podem ser utilizados no desenvolvimento de sistemas de monitoramento e controle do desmatamento em outros biomas brasileiros e em outros países tropicais. Os aportes ao Fundo são realizados em bases voluntárias e podem ser feitos por qualquer empresa, instituição multilateral, organização não-governamental e governos. Ao receber uma doação, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), gestor do mecanismo, emite diplomas nominais e intransferíveis, reconhecendo a contribuição dos doadores. Por se tratar de uma estratégia voluntária, os diplomas emitidos não geram direito de crédito de carbono para compensações.

O Plano Nacional sobre Mudança do Clima, aprovado em outubro de 2008, foi outra iniciativa importante definida pelo governo federal, com o objetivo geral de incentivar o desenvolvimento de ações e colaborar com o esforço mundial de combate às mudanças climáticas, criando condições internas para enfrentar consequências sociais e econômicas e definindo ações e medidas para mitigação, bem como adaptação à mudança do clima. O Plano previu metas para a redução do desmatamento na região Amazônica, bem como outras medidas nas áreas de produção de energia elétrica, carvão, biodiesel, álcool e fontes renováveis e reciclagem. Após a elaboração do Plano, houve a aprovação da Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC), através da Lei Federal 12.187, de dezembro de 2009.

A referida Lei atribuiu status legal às metas de redução que já haviam sido estabelecidas pelo Plano. Assim, o Brasil deveria realizar ações para reduzir entre 36,1% e 38,9% de suas emissões projetadas até 2020 (isso equivale a uma redução de 17% comparada aos níveis de 2005), incluindo a meta de redução de 80% do desmatamento da Amazônia. A PNMC desdobra-se em cinco planos setoriais: redução de 80% do desmatamento na Amazônia; redução de 40% do desmatamento no bioma cerrado; ações para o setor de energia; para a agricultura e pecuária; e para a indústria. No decorrer da COP 16, realizada no ano de 2010, em Cancun, o Brasil realizou a Comunicação Nacional de Emissões de Gases de Efeito Estufa e anunciou a regulamentação da PNMC, assumindo formalmente o compromisso de redução de emissões. Apesar de tal compromisso ser voluntário no nível internacional, é tido como compulsório nacionalmente, devido à previsão expressa na referida Lei.

A partir de 2010, o Ministério do Meio Ambiente (MMA) criou três grupos de trabalho para dar início à elaboração de uma estratégia nacional para o REDD+ (ENREDD+), com foco naqueles tidos como principais pontos para implementação do mecanismo: GT1: Coordenação, Arranjos Institucionais e Participação; GT2: Distribuição de Benefícios,

Dominialidade e Salvaguardas; e GT3: Fontes de Recursos e Mecanismos Financeiros. Participaram dos grupos de trabalho organizações públicas e privadas. Os documentos produzidos por esses grupos foram entregues à Secretaria de Mudanças Climáticas do MMA para orientar a elaboração da estratégia (MMA, 2011). Posteriormente, foi criado o Grupo Interministerial sobre REDD+ (GT REDD+), no âmbito do Grupo Executivo sobre Mudança do Clima (GEx)<sup>23</sup>, com vistas a elaboração da estratégia brasileira, a partir da discussão dos seguintes pontos: arquitetura financeira, aspectos técnicos, investimentos em governança junto aos entes federados e incentivos positivos aos agentes econômicos. Este grupo é composto pelo MMA, Ministério da Fazenda, MAPA, MCTI, MDA, a Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE), a Casa Civil, MRE, Serviço Florestal Brasileiro (SFB) e pela Fundação Nacional do Índio (FUNAI)<sup>24</sup>.

O processo de elaboração da ENREDD+, até então, contava com a participação de diferentes atores. Novas oficinas foram realizadas, em 2012, com representantes da sociedade civil para discutir recomendações para o sistema de informações de salvaguardas para REDD+ brasileiro. Não pode se dizer que as referidas oficinas foram representativas de todas as partes interessadas, as quais deveriam participar e serem ouvidas no processo, especialmente pelo fato de não haver um único representante dos povos indígenas e comunidades tradicionais. Após essa etapa, o GT REDD+ realizou três reuniões que buscaram não só a construção do texto da ENREDD+, mas também o acerto em nível técnico de aspectos fundamentais da estratégia, considerando os diferentes interesses dos Ministérios envolvidos neste processo. Em agosto, teve início uma série de reuniões técnicas bilaterais entre os ministérios integrantes do GT REDD+, com a mesma finalidade das anteriores. Paralelamente, ocorria o processo de Força Tarefa com os Estados Amazônicos sobre REDD+, sob coordenação da Casa Civil e com participação de alguns Ministérios, visando o aperfeiçoamento do Fundo Amazônia/BNDES. No segundo semestre de 2012, o então Secretário de Mudança do Clima e Qualidade Ambiental do MMA, Carlos Augusto Klink, recebeu representantes da sociedade civil que trouxeram documento de contribuições às discussões sobre a ENREDD+. Não houve, contudo, manifestação oficial do governo quanto às contribuições realizadas pela sociedade civil (May et al, in press).

No início de 2013, o GT REDD+ iniciou uma nova rodada de avaliação do conteúdo da estratégia, resultando na incorporação de novas contribuições, comentários e respectivas

---

<sup>23</sup> Ao Gex, subordinado ao Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima (CIM), compete elaborar, implementar, monitorar e avaliar o Plano Nacional sobre Mudança do Clima. O Grupo, composto por oito ministérios e pelo Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas (FBMC), é coordenado pelo Ministério do Meio Ambiente. No âmbito do (GEx) podem ser criados grupos de trabalho para discussão de temas específicos da PNMC. Atualmente, encontram-se em funcionamento os GT Monitoramento, GT Adaptação e o Grupo Interministerial (GI) REDD+ (May et al, em andamento, CP). O CIM, por sua vez, instituído pelo Decreto nº 6.263/2007, possui caráter permanente e tem como principais atribuições: orientar a elaboração, a implementação, o monitoramento e a avaliação do Plano Nacional sobre Mudança do Clima; propor ações prioritárias a serem implementadas no curto prazo; aprovar proposições submetidas pelo GEx; apoiar a articulação internacional necessária à execução de ações conjuntas, troca de experiências, transferência de tecnologia e capacitação; e identificar fontes de recursos para a elaboração, a implementação e o monitoramento do Plano Nacional sobre Mudança do Clima. O CIM é composto por representantes da Casa Civil, responsável por sua coordenação, dos Ministérios da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; da Ciência e Tecnologia; da Defesa; da Educação; da Fazenda; da Integração Nacional; da Saúde; das Cidades; das Relações Exteriores; de Minas e Energia; do Desenvolvimento Agrário; do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; do Meio Ambiente; do Planejamento, Orçamento e Gestão; dos Transportes; e pelo Núcleo de Assuntos Estratégicos da Presidência da República. Além desses, o Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas também é convidado para participar das reuniões.

<sup>24</sup> Informações disponíveis em <http://www.mma.gov.br/apoio-a-projetos/programa-nacional-do-meio-ambiente/item/8415-grupo-de-trabalho-interministerial-sobre-redd>, acessado em 05/05/2015.

respostas. Depois disso, o grupo encaminhou a proposta de ENREDD+ ao Grupo Executivo sobre Mudança do Clima (GEx) para apreciação. Porém, ao final do referido ano, foram necessárias novas adequações da proposta, em razão das alterações advindas do Marco de Varsóvia para REDD+, decisão adotada na COP19. Após essas mudanças, em dezembro de 2013, o primeiro draft da ENREDD+ foi disponibilizado a apreciação de alguns atores da sociedade civil, especialmente àqueles vinculados ao Observatório do REDD+, espaço criado com o objetivo de promover a participação e acompanhamento do processo de formulação e implementação de políticas públicas relacionadas ao mecanismo de REDD+, bem como a coleta e análise de dados dos programas e projetos, disseminação de informações, formação das comunidades locais e povos indígenas e a organização de ações políticas necessárias para dar transparência, estimular e promover o controle social, sendo composto por organizações da sociedade civil e movimentos sociais<sup>25</sup>.

A proposta para Estratégia Nacional (ENREDD+), após a última contribuição da sociedade civil, foi encaminhada a análise do Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima (CIM) – esfera superior do Grupo Executivo (GEx) – onde estavam sendo analisados e discutidos, principalmente, aspectos jurídicos, como a necessidade de instituição de um ato normativo específico para a ENREDD+ e de criação de uma nova entidade – a Entidade Nacional – para lidar especificamente com o mecanismo e sua articulação nos diferentes níveis, do global ao local. No decorrer desta pesquisa, foram vivenciadas muitas especulações e expectativas quanto ao prazo de finalização da ENREDD+ e quanto ao seu formato, especialmente no que se referia aos pontos objeto de controvérsias entre o governo federal e estaduais, divergências estas que também costumam envolver comunidades locais e organizações da sociedade civil.

O governo federal também começou a enfrentar dificuldades para captar recursos necessários a finalização da estratégia e realização de atividades de *readiness* (Fase 1), já que não havia e não há recursos orçamentários previstos para tal finalidade, chegando a afirmar que a sociedade não deveria esperar uma estratégia nacional “robusta”<sup>26</sup>. Ao contrário disto, parecia que o governo pretendia apresentar à CQNUMC um “pacote” formatado das políticas públicas e medidas já adotadas pelo país para redução do desmatamento para atender à exigência de elaboração de uma “estratégia nacional” para REDD+.

O Observatório do Clima (OC), após a reunião preparatória para a COP 21, realizada recentemente em Bonn, chamou atenção para as discrepâncias existentes entre a imagem externa do Brasil – de “superpotência do carbono tropical” – e de fatos ocorridos internamente, especialmente a partir de 2012, alertando que, aqueles que consideram o exemplo brasileiro como um modelo a seguir, correm o risco de ver as árvores, no lugar da floresta, a qual, por sinal, “já viu melhores dias no país sul-americano”. O OC afirmou que a liderança do Brasil em REDD+ deveria ser objeto de críticas e não de elogios, por diversas razões, incluindo o fato do atual governo não estar realizando uma gestão adequada à proteção das florestas e de direitos dos povos indígenas e comunidades tradicionais, assim como não permitir o fluxo de recursos de REDD+ aos governos subnacionais e não garantir transparência e *accountability* ao mecanismo.

---

<sup>25</sup>

Informações

disponíveis

em

[http://www.observatoriodoredd.org.br/site/index.php?option=com\\_content&view=article&id=61&Itemid=63](http://www.observatoriodoredd.org.br/site/index.php?option=com_content&view=article&id=61&Itemid=63), acessado em 08/06/2015.

<sup>26</sup> Estas informações foram expostas pelo representante do governo durante a última reunião realizada pelo Observatório do Clima, em 03 de junho de 2015.

O Brasil foi o primeiro país a submeter o seu nível de referência de emissões florestais (FREL), avançando mais algumas etapas para compensações por resultados de atividades de redução do desmatamento. Neste primeiro documento, estava incluída apenas a contabilidade de emissões por desmatamento florestal na Amazônia, havendo previsão de inclusão futura de outros biomas. As emissões decorrentes de degradação florestal e outras variáveis, como o aumento do estoque de carbono, não foram incluídas na metodologia utilizada para o cálculo. A CQNUMC, durante a COP 20, afirmou que o documento encontra-se de acordo com as decisões das COPs 16 e 17, apontando apenas a necessidade de pequenas mudanças (Reis et al, 2015). Apesar disso, a sociedade civil brasileira, através de manifestação entregue à Ministra de Meio Ambiente, apresentou críticas ao nível de referência submetido pelo Brasil, sob o argumento de questões técnicas e, principalmente, pela ausência de consulta ou debate com governos estaduais e locais e com a própria sociedade civil.

A partir de agosto de 2012, as taxas de desmatamento voltaram a aumentar. De acordo com dados do INPE, a taxa de desmatamento da Amazônia, no período entre agosto de 2012 e julho de 2013, aumentou 28%, em comparação com o ano anterior. Na percepção de organizações não governamentais ambientais (IPAM, ISA e IMAZON, 2014), este avanço ocorreu, principalmente, pelo incremento do preço de *commodities*, pela realização de grandes obras de infraestrutura, como hidrelétricas, asfaltamento de rodovias (BR-163, Transamazônica) e construção de portos (Itaituba e Santarém), atingindo florestas situadas em diferentes categorias fundiárias – privadas, unidades de conservação, terras indígenas, assentamentos e outras. Em fevereiro de 2015, o Imazon detectou 42km<sup>2</sup> de desmatamento na região amazônica, o que representa um aumento de 282% em relação a fevereiro de 2014, quando o desmatamento somou 11km<sup>2</sup> (Fonseca et al, 2015).

Em outubro de 2014, o Brasil voltou a se destacar no cenário internacional das negociações climáticas, apresentando à CQNUMC o sumário de informações sobre como as salvaguardas de Cancun são abordadas e respeitadas durante a implementação de iniciativas de REDD no país. No entanto, de acordo com uma carta elaborada por organizações da sociedade civil<sup>27</sup>, o referido documento não foi construído de forma participativa e não reflete as contribuições dos atores que, de alguma maneira, participaram desse processo, principalmente pelo fato de não ter garantido o diálogo e consulta com representantes de povos indígenas e comunidades locais, ou demais grupos minoritários possivelmente afetados por atividades e programas de REDD+. De fato, o documento não apresenta o modo como as salvaguardas estão sendo tratadas, mas sim uma modesta compilação de políticas e programas existentes para combater o desmatamento, em especial o PPCDAM, sem um detalhamento ou consistência técnica expressiva.

Outro ponto crítico refere-se à falta de acordo entre o governo federal e os governos subnacionais quanto às estratégias de financiamento e à escala de atuação do mecanismo de REDD+, repetindo, assim, controvérsias presentes em âmbito global. De acordo com Coudel et al (2013, p.12), “como REDD+ trouxe promessas de recursos, os municípios e estados ficaram motivados para se engajar nas discussões nacionais e internacionais direcionadas para o desenvolvimento do mecanismo. No entanto, como a questão florestal é estratégica para o governo brasileiro nas negociações internacionais, é desejável manter o controle sobre REDD+”. Por isso, alguns autores afirmam que o REDD+ acabou trazendo certa

---

<sup>27</sup>Os signatários da carta são a Fundação Grupo Boticário de Proteção à Natureza, o Instituto Centro de Vida (ICV), o Instituto de Conservação e Desenvolvimento Sustentável do Amazonas (Idesam), o Instituto de Manejo e Certificação Florestal e Agrícola (Imaflora), o Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia (Imazon) e o WWF-Brasil. Informações disponíveis em <http://www.observatoriodoclima.eco.br/organizacoes-do-oc-expressam-preocupacao-com-documento-do-governo-sobre-redd/>, acessado em 08/07/2015.



recentralização da agenda florestal em alguns países (Phelps et al., 2010; Sandbrook et al., 2010). No caso do Brasil, os estados possuem um grau médio de soberania e poder, decorrente, principalmente, do sistema federativo previsto constitucionalmente, e brigam pela implantação de sistemas subnacionais.

O governo federal, desde o início das negociações em âmbito global, demonstra ceticismo quanto à ideia de utilização de mecanismos de mercado para REDD+, em parte por razões de soberania e mais tarde por receio dos créditos de REDD+ ocuparem o lugar dos esforços de mitigação nos países do Anexo I. Porém, os governos subnacionais, especialmente dos estados da região Amazônica, tem defendido abertamente a utilização de uma estratégia de financiamento mista, conjugando a utilização de recursos públicos – internacionais e nacionais – e recursos privados oriundos da venda de créditos em mercados de carbono. Em fevereiro de 2014, os estados brasileiros membros da Força Tarefa dos Governadores para o Clima e Florestas (GCF)<sup>28</sup> apresentaram contribuições à ENREDD+, sugerindo uma proposta para a divisão de créditos ou títulos gerados a partir das reduções de emissões do desmatamento, no documento chamadas de Unidades de REDD+ (U-REDD+), com base no potencial de REDD+ esperado até 2020 (GCF, 2014).

De acordo com esta proposta, a divisão entre os diversos atores – governamentais ou não-governamentais – envolvidos no processo de redução do desmatamento direcionaria 20% dos recursos para o Governo Federal e 80% para os Estados. O documento aponta, ainda, que a divisão das U-REDD+ para os Estados não significa um “repasse” ou direito de uso para os governos estaduais. Entende-se como premissa fundamental que cada Estado deverá estabelecer uma regulamentação específica para determinar como se dará a gestão do REDD+ em nível estadual e como serão repartidos seus potenciais benefícios entre todos os atores relevantes, como populações tradicionais e indígenas, produtores rurais, prefeituras, moradores de unidades de conservação etc (GCF, 2014). Para o referido Grupo, essa alocação, realizada de maneira adequada, pode aperfeiçoar a implementação de ações adequadas à realidade de cada Estado, envolvendo todos os atores relevantes, como prefeituras, governo, comunidades indígenas, populações tradicionais, proprietários rurais, entre outros.

Cabe destacar que já existem diversos esforços implementados em nível subnacional. Os estados da região amazônica, impulsionados principalmente pela implementação do Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia (PPCDAm) e resultados da força-tarefa iniciada pelo Fórum dos Governadores da Amazônia, estão criando suas próprias políticas de REDD+. Desde 2008, sete dos nove estados da Amazônia iniciaram planos estaduais de redução de desmatamento: Amazonas, Pará, Mato Grosso, Acre, Tocantins, Rondônia e Amapá. Algumas dessas iniciativas apresentam maiores destaques, como os casos dos programas desenvolvidos pelos estados do Amazonas (Programa Bolsa Floresta)<sup>29</sup> e Acre (Sistema Estadual de Incentivos a Serviços Ambientais – SISA)<sup>30</sup>.

---

<sup>28</sup>O GCF é uma força tarefa subnacional estabelecida com base em um memorando de entendimentos, assinado em 2008, que fornece a base para a cooperação em inúmeros assuntos relacionados a política climática, financiamento, troca de tecnologia e pesquisa. Um total de 16 estados e províncias do Brasil, Estados Unidos, Indonésia, Nigéria e México objetivam integrar políticas de REDD+ com outras ações que reduzam as emissões de gases causadores do efeito estufa. Informações disponíveis em: <http://www.ipam.org.br/saiba-mais/GCF-Forum-Global-dos-Governadores-para-Clima-e-Floresta/7> e <http://www.gcftaskforce.org>, acessados em 10/12/2014.

<sup>29</sup>Em 2007, o Amazonas publicou a Lei Estadual 3.135, instituindo a Política Estadual sobre Mudanças Climáticas, Conservação Ambiental e Desenvolvimento Sustentável que possui, entre outros objetivos, a criação de instrumentos de fomento para projetos de redução de emissões provenientes de desmatamento. A Lei também

As estratégias para financiamento dos referidos programas são diferentes. O Programa Bolsa Floresta capta recursos para pagamento direto aos agentes beneficiários. Este pagamento não está diretamente relacionado à quantidade de créditos oriundos das reduções promovidas por esses agentes, por isso, equipara-se mais a um auxílio, ajuda de custo ou bolsa assistencial. O SISA, ao contrário, prevê a obtenção de fundos a partir da venda de serviços e produtos ambientais, com vistas ao incremento da receita que o Estado recebe por suas “florestas em pé”. Para possibilitar a venda de carbono florestal, o Acre celebrou parceria com a *Markit*, empresa de serviços de informações financeiras. Como parte do acordo, a empresa fornecerá infraestrutura e suporte técnico ao Estado para desenvolverem conjuntamente uma funcionalidade de registro on-line personalizada e segura para a emissão eficaz e transparente, com o objetivo de acompanhar a titularidade e retirada de créditos. Pretende-se, ainda, que este sistema possibilite a conexão dos inúmeros parceiros do Acre para facilitar transações no Brasil e no exterior.

Quase uma semana antes da COP 21, através do Decreto Federal 8.576 de 2015, foi criada a Comissão Nacional REDD+ (CONAREDD+), órgão responsável “por coordenar, acompanhar e monitorar a implementação da Estratégia Nacional para REDD+ e por coordenar a elaboração dos requisitos para o acesso a pagamentos por resultados de políticas e ações de REDD+ no Brasil, reconhecidos pela Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima”. No dia 02 de dezembro, já em plena Conferência, houve a publicação da tão aguardada Estratégia Nacional de REDD+ brasileira, na forma de Anexo da Portaria 370 do MMA, reiterando o posicionamento do governo brasileiro sobre a modalidade de financiamento via pagamento por resultados. Apesar dessas regulamentações, feitas às pressas para se ter algo a levar à COP21, a ENREDD+ parece que irá acirrar os conflitos e divergências entre o governo nacional e subnacionais, já que traz uma estratégia focada no poder central e – para desgosto também daqueles que defendem os mercados de bens ambientais – estatizante.

Atualmente existem diversas iniciativas de REDD+ em andamento no Brasil, incluindo a realização de projetos locais, apoiados por organizações não governamentais internacionais e nacionais e, como representado nos estudos de caso desta pesquisa, por fundos socioambientais. Porém, não existe coordenação entre tais atividades, assim como também não existem regras de gestão e monitoramento claramente definidas, sendo difícil, inclusive, verificar até que ponto as iniciativas desenvolvidas atuam de forma efetiva naquilo que se propõem a fazer – reduzir o desmatamento e, conseqüentemente, as emissões de GEE. Outro ponto chave, como ainda será visto nesta dissertação, refere-se ao não cumprimento de salvaguardas para REDD+ estabelecidas tanto em âmbito internacional quanto nacional, especialmente daquelas que buscam assegurar os direitos de povos indígena. Apesar da nova regulamentação nacional, hoje, os desafios para implementação do mecanismo de REDD+ no país são muito mais internos que externos.

---

instituiu o Programa Bolsa Floresta, um mecanismo ao mesmo tempo de incentivo e de coibição, ou seja, um mecanismo que concede incentivos econômicos para os cidadãos do Amazonas reduzirem o desmatamento e produzirem mercadorias de modo sustentável e que, por outro lado, cria desincentivos econômicos para o desmatamento. O Bolsa Floresta é um mecanismo de pagamento por serviços ambientais a comunidades tradicionais e famílias mediante a realização de ações de conservação florestal.

<sup>30</sup>O Acre, em 2010, instituiu, através da Lei Estadual 2.308, o Sistema Estadual de Incentivos a Serviços Ambientais (SISA). O SISA prevê a concessão de créditos econômicos, tributários e administrativos para aqueles que estiverem inseridos em cadeias produtivas sustentáveis. O Sistema, ainda, prevê o aumento de impostos, assim como a redução ou anulação de benefícios fiscais para aquisição de equipamentos destinados a atividades produtivas que resultem em desmatamento ou afetem negativamente o desenvolvimento e incremento de serviços e produtos ambientais.



### **2.3 As Diferentes Abordagens e Discussões Ideológicas sobre o REDD+ Indígena**

As negociações globais sobre REDD+ possuem significativo impacto na América Latina, especialmente porque na região amazônica, e particularmente no Brasil, estão as maiores áreas de floresta tropical do mundo. Por esta razão, o futuro do mecanismo de REDD+ depende decisivamente desta região. Embora existam incertezas trazidas principalmente pelas indefinições em âmbito global e a falta de regulamentação nacional, há no Brasil inúmeras iniciativas de REDD+, pulverizadas e dispersas, implementadas por organizações do terceiro setor e governos estaduais (Lista de Projetos de REDD+ - Anexo II). Principalmente pelas extensões de áreas florestadas, muitas dessas iniciativas estão sendo realizadas em territórios indígenas e, mais do que em qualquer outro contexto, acabam ensejando diversos debates ideológicos e controvérsias técnicas e políticas.

O reconhecimento e respeito aos territórios indígenas por atores externos continuam sendo, assim como há tempos, objetos de muitas disputas. Os povos indígenas sempre precisaram lutar para garantir seus direitos que, mesmo quando formalizados, são constantemente ameaçados. Deste modo, como afirma Santilli (2010), “é difícil estabelecer com precisão as múltiplas interfaces entre os desafios e oportunidades que a crise climática reserva para os povos indígenas e os seus territórios”. O único fato já concluído é que os povos indígenas, embora tenham contribuído muito pouco (ou quase nada) para esta crise, estão incluídos no rol das populações supostamente mais vulneráveis aos impactos dela decorrentes, sendo impossível não incluí-los no âmbito das discussões sobre as mudanças climáticas. Aliás, esses povos tem sido vistos como protagonistas no âmbito das discussões de REDD+, lançando, entre outras propostas, aquela conhecida como REDD+ Indígena Amazônico (RIA).

Para entender tais processos, é preciso, preliminarmente, entender a própria eclosão dos povos indígenas como atores da política global e nacional. Entre os séculos XX e início do século XXI aconteceram uma série de acontecimentos de ruptura histórica para os povos indígenas relevantes para a gênese de seu atual momento na sociedade internacional, entre estas estão circunstâncias trazidas pelo fim da Segunda Guerra Mundial, pela descolonização afro-asiática, pela institucionalização dos movimentos sociais, incluindo o indígena, pelo fim da Guerra Fria, pela crise do modelo desenvolvimentista do Ocidente, pela emergência e “reemergência” da questão ambiental e pelo advento da globalização. Segundo Urt (2011), essa eclosão é uma peculiaridade da segunda metade do século XX em diante, considerando que movimentos anteriores a esse período não tiveram resultados relevantes, especialmente pela cultura generalizada baseada na crença da inevitabilidade da assimilação ou destruição dos povos indígenas.

Os acontecimentos da Segunda Guerra Mundial, de acordo com Urt (2011), influenciaram o banimento do preconceito racial como instituição política pela opinião pública global. A descolonização afro-asiática, por sua vez, ocorrida pós-guerra, deu ensejo à conscientização global sobre a hegemonia política europeia e a profusão de formas de supressão cultural que, até então, pareciam naturais do processo civilizatório das gerações anteriores. Paralelamente ao declínio do colonialismo praticado na África e Ásia, teve início a superação cultural de que os povos indígenas eram “sociedades limitadas”, desconstruindo-se, especialmente na área da Antropologia, a concepção de que esses povos eram povos fora da história, congelados no tempo, sem evolução ou capacidade adaptativa e, por isso, fadados ao desaparecimento. Concepção esta altamente associada à teoria do evolucionismo social.

Os questionamentos à teoria do evolucionismo social trouxeram a compreensão de que as diferenças das sociedades humanas eram muito maiores que suas semelhanças. De acordo

com Barbosa et al (2013), os primeiros antropólogos a construírem tais críticas – entre eles, Franz Boas e Bronislaw Malinowski – reconheceram que as sociedades evoluem, mas foram capazes de perceber que essa evolução não se dá da mesma forma em todos os casos, ou seja, de uma única maneira. Cada sociedade acaba evoluindo em seu próprio ritmo e de seu próprio modo, principalmente por conta das especificidades de seus processos históricos, das particularidades de suas interações com o meio ambiente, bem como das representações mentais que fazem de si mesmas.

As críticas foram além e apontaram a inexistência de fundamentos que, baseados no modo de organização social adotado pelas diferentes sociedades, nas características de sua produção material ou em qualquer outro aspecto sociológico, pudessem ser utilizados para classificar as sociedades em mais ou menos evoluídas. Descobriram, ainda, que erapossível a incidência de retrocessos evolutivos por diversos fatores. Os antropólogos pós-evolucionismo também refutaram a teoria do direito comum que defendia a padronização dos diferentes modos de regulação social presentes nas sociedades “primitivas”, de acordo com a especialização jurídica existente nas sociedades ocidentais (Barbosa et al, 2013). Paralelamente às transformações de pensamento no campo das ciências humanas, os “excluídos” do Ocidente começaram a reagir contra todas as formas de dominação e preconceito exercidas pelas nações ditas civilizadas.

De acordo com Waisbich,

Tal insatisfação é o motor da ação coletiva em busca de mudanças na sua condição política internamente à(s) unidade(s) estatal aonde o grupo está territorializado, ou em busca da formação de uma nova unidade estatal capaz de adentrar o rol das “Nações Unidas”. Ação coletiva esta que rompe com os limites da ação política doméstica e busca oportunidades políticas de ação na arena internacional. A mobilização transnacional destes grupos torna-se sintomática de uma tentativa de usar a participação internacional como meio de contrabalancear a exclusão sofrida nacionalmente. (2011, p.01 e 02)

A Carta das Nações Unidas<sup>31</sup>, assinada em 26 de junho de 1945, logo após a Segunda Guerra Mundial, que instituiu a Organização das Nações Unidas (ONU) como entidade máxima de discussão do direito internacional e fórum de relações e entendimentos supranacionais, previu, em seu artigo 1º, que entre os propósitos desta entidade esta o de “desenvolver relações amistosas entre as nações, baseadas no respeito ao princípio de igualdade de direitos e de autodeterminação dos povos, e tomar outras medidas apropriadas ao fortalecimento da paz universal”. Naquele contexto, ao final da II Guerra Mundial, a autodeterminação correspondia ao direito dos povos decidirem por um status político. Para Barbosa et al (2013), os povos poderiam “integrarem-se a um Estado já pré-existente, ou

---

<sup>31</sup>A Carta das Nações Unidas foi redigida pelos representantes de 50 governos, reunidos em San Francisco, nos EUA, entre 25 de abril e 26 de junho de 1945, durante a Conferência das Nações Unidas sobre Organização Internacional. Os delegados basearam seus trabalhos nas propostas formuladas pelos representantes da China, Estados Unidos, Reino Unido e União Soviética, em Dumbarton Oaks, entre agosto e outubro de 1944. A carta foi assinada em 26 de junho de 1945 pelos 50 representantes. A Polônia, ausente na ocasião, o fez mais tarde. Oficialmente, o Dia das Nações Unidas é comemorado em 24 de outubro. Nesta data, em 1945, a Carta entrou oficialmente em vigor, junto com o Estatuto da Corte Internacional de Justiça. A China, Estados Unidos, França, Reino Unido e União Soviética obtiveram uma representação permanente e o direito de veto no Conselho de Segurança. A ONU é uma organização intergovernamental, com sede em Nova York, EUA. Dos 192 países que existem no mundo, apenas dois não participam da Organização, Vaticano e Formosa. O membro de número 190 é a Suíça, filiada em março de 2002. Depois da independência do Sudão, declarada em 9 de julho de 2011, o Sudão do Sul foi aceito como membro da ONU em 14 de julho do mesmo ano. (Fonte: <http://www.dw.de/1945-assinada-carta-das-nações-unidas/a-582908>, acessado em 10/09/2014)

acordar com um determinado Estado uma relação especial de associação ou, por fim, decidir por uma total independência política e territorial”, estando o direito de total independência assegurado nas três possibilidades, caso a integração ou o estabelecimento de uma relação especial não fossem bem sucedidos.

Na prática, apesar do reconhecimento expresso da autodeterminação dos povos pela Carta das Nações Unidas, aconteceram embates entre os países capitalistas centrais e os países do Terceiro Mundo e socialistas quanto à abrangência de sua aplicação, especialmente aos povos tidos como tradicionais, entre estes os indígenas. Ainda nos anos 50, surgiu um entendimento, defendido principalmente pela Bélgica, no sentido de que o direito de autodeterminação dos povos prevalecia em relação à qualquer tipo de dominação, fosse esta externa ou interna. Contudo, na ocasião, em sinergia ao entendimento dos países do Terceiro Mundo e socialistas, a aplicação da autodeterminação e, conseqüentemente, da liberdade de escolha dos povos, ficou restrita às colônias ultramar, submetidas à chamada exploração estrangeira. Caso contrário, para aqueles países, poderia haver uma desestabilização dos novos Estados, por abrir brechas para questionamentos quanto às suas fronteiras.

O fim da Guerra Fria<sup>32</sup>, ocorrido durante a década de 1980, promoveu algumas reconfigurações nas políticas externas e internas de diferentes Estados que já não funcionavam mais sob a pressão de uma grande ideologia transnacional motivada pela “desculpa anti-comunista para o intervencionismo estatal” (Urt, 2011, p.05). Essas reconfigurações impactaram também a atuação dos povos indígenas, já que os conflitos étnicos estiveram sufocados pela impositiva questão ideológica. Com a nova ordem mundial, proposta pelos Estados Unidos, o ativismo ético passou a não ser mais considerado como instrumento de planos subversivos. Durante este período, exatamente em 1986, foi promulgada a Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento, definindo que o direito humano ao desenvolvimento implica também na plena realização do direito dos povos à autodeterminação, o qual inclui o exercício do seu direito inalienável à plena soberania sobre todas as suas riquezas e recursos naturais.

Para plena realização do direito dos povos à autodeterminação, segundo a referida Declaração, os Estados devem dar passos decididos para eliminação das violações massivas e flagrantes aos direitos humanos daqueles afetados por situações que resultem da recusa em reconhecer o direito fundamental dos povos à autodeterminação. Esta Declaração trouxe exceções à tese de ultramar que restringia a aplicação do direito de autodeterminação somente a casos de dominação estrangeira, havendo uma ampliação de sua aplicação prática a povos sujeitos a outros tipos de dominação, quando restasse configurada a violação massiva de seus direitos humanos fundamentais ou a submissão deles a situações decorrentes da recusa em reconhecer o seu direito de autodeterminação.

No final da década de 1980, os movimentos sociais, incluindo o indígena, passaram por transformações ligadas à institucionalização de suas ações que, entre outros resultados, levaram à criação de organizações sem fins lucrativos, especialmente no formato de associações privadas. Niezen (2003) aponta que o florescimento desse tipo de entidade – feita sob medida para a política indígena internacional – trouxe um clima mais favorável ao movimento indigenista internacional. No Brasil, de acordo com Albert (2004), esse processo foi impulsionado pela promulgação da Constituição Federal de 1988 que deu legitimidade aos

---

<sup>32</sup>A Guerra Fria começou a esfriar durante a década de 1980. Em 1989, a queda do muro de Berlim foi o ato simbólico que decretou o encerramento de décadas de disputas econômicas, ideológicas e militares entre o bloco capitalista, comandado por Estados Unidos e o socialista, dirigido pela União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS). Na sequência deste fato, ocorreu a reunificação da Alemanha (Occidental com Oriental).

indígenas para constituírem suas próprias organizações e requererem, de forma autônoma, os seus direitos em juízo. Antes de 1988, existiam apenas dez associações indígenas na região amazônica. Em 2004, este cenário já ultrapassava o número de 180 associações indígenas nos seis estados da Amazônia Brasileira e, provavelmente, 250 na Amazônia Legal.

Segundo Souza Lima,

O movimento indígena e suas inúmeras formas de expressão institucional, sobretudo no modelo não autóctone das chamadas organizações indígenas (OIs), tem feito a diferença essencial desde os anos 1970-1980. As OIs tem amplitudes de ação muito distintas – desde as que representam aldeias ou de corte étnico, representando um povo, até as de âmbito regional, passando por grandes redes de organizações, como a Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira (Coiab) ou a Articulação dos Povos Indígenas do Nordeste, Minas Gerais e Espírito Santo (Apoiname), a Articulação dos Povos Indígenas do Sul (Arpinsul), a Articulação dos Povos Indígenas do Pantanal e Região Centro-Oeste (Arpipan), ou a tentativa de reuni-las na Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (Apib). Em padrões distintos de tentativas anteriores como a da criação da União das Nações Indígenas (UNI), criada em 1980 e que na prática se desarticulou no imediato pós-Constituinte. (2010, p.18)

Ainda na década de 1980, a emergência da questão ambiental em âmbito global transformou a percepção da sociedade quanto ao papel dos povos indígenas na proteção do meio ambiente. De acordo com Almeida e Cunha (2001), no final desse período, as populações tradicionais e os povos indígenas – antes inseridos no grupo de pessoas pobres do terceiro mundo parcialmente responsáveis pelos danos ao meio ambiente ou tidos como vítimas dos passivos e externalidades negativas trazidas pelo “progresso” – passaram a aparecer nos discursos públicos sobre questões ambientais como legítimos interessados e atores chave, dotados de conhecimentos e costumes ambientais significativos, que contribuem para a conservação da biodiversidade. Neste momento, tinha início a busca pelos novos modelos de desenvolvimento voltados a conciliar o crescimento econômico com a preservação dos recursos naturais e melhorias da sociedade como um todo.

Segundo Urt (2011, p.05), “a busca por novos modelos socioeconômicos, em que o meio ambiente ocupe um lugar proeminente, é reforçada pela crise do projeto desenvolvimentista do Ocidente”. O autor explica que o conceito de desenvolvimento é um produto histórico bastante complexo, originado, principalmente, pela conjunção de fatores – econômicos, tecnológicos, políticos, entre outros – associados a prosperidade vivida pelos Estados Unidos e pela Europa Ocidental no período pós-guerra. Ao longo do tempo, a promessa de “transferir” o referido modelo aos países dispostos a alinhar-se ao Ocidente, por meio da cooperação internacional, não se concretizou. Entre os motivos para este fracasso estão: o fato da ideia de desenvolvimento estar associada à imposição de modelos civilizatórios de países ricos do Norte que não se adequam (ou mal se adequam) às particularidades dos países do Sul; e à própria insustentabilidade do modelo proposto.

Tais mudanças em torno da ideia de desenvolvimento, conciliada a emergência da questão ambiental, trouxeram importantes resultados à ascensão dos povos indígenas no contexto global. De acordo com Urt (2011, p.06), nesta ocasião, “os povos indígenas conquistaram, assim, a legitimidade para ocupar o lugar de co-protagonistas na cooperação internacional do desenvolvimento em suas terras. Isto é, passaram a ser atores políticos, concreta ou potencialmente dotados de diálogo com governos, organizações internacionais e instituições financeiras”. Para completar, o autor menciona que a globalização, além de

potencializar os efeitos de todos os acontecimentos mencionados anteriormente, ainda acrescentou a esses outras dimensões, como a possibilidade de atuação transnacional de atores subnacionais por meio do estabelecimento de redes e alianças com forças similares de outros países e o advento da economia da informação e de uma sociedade civil global.

Keck e Sikkink (1999) explicam que as políticas globais, a partir do final do século XX, começaram a envolver, junto com os estados, uma série de atores não estatais que interagem uns com os outros, com estados e com organizações internacionais, sob o formato de redes. Na realidade, esses grupos de defesa já existiam desde o século XIX, principalmente voltados a lutas pela abolição da escravidão. No entanto, foi no século seguinte que esses grupos cresceram drasticamente, em número, tamanho, profissionalismo, densidade e complexidade, podendo, assim, serem considerados como verdadeiras *transnational advocacy networks*. Estas redes são significativas em âmbito transnacional, regional e doméstico, sendo compostas por atores que trabalham internacionalmente sobre uma questão, que estão unidos por valores compartilhados, um discurso comum, e intensos intercâmbios de informações e serviços. O que essas redes apresentam de novo, para as autoras (Keck e Sikkink, 1999), é a habilidade que possuem para, através de atores internacionais não tradicionais, mobilizar informações, de forma estratégica, para ajudar na criação de novas questões e categorias de discussão, bem como para persuadir, pressionar e ganhar influência sobre organizações e governos muito mais poderosos.

As redes transnacionais de *advocacy*, em especial o padrão de movimento *boomerang* que provocam, conforme explicado no referencial teórico desta pesquisa, tiveram forte influência na eclosão dos povos indígenas como atores da política global e nacional. Para Fonteles,

é interessante notar que a arena internacional é receptiva para diversos temas e questões que domesticamente os Estados não são. O caso indígena é um deles. Dentro de fronteiras nacionais, questões indígenas tem recorrência histórica de serem tratadas com displicência ou preconceito. Na arena global, entretanto, em função dos instrumentos simbólicos que as causas indígenas agregam – Direitos Humanos e meio ambiente – essas questões são desenvolvidas mais livremente e, por vezes, atores que com elas se envolvem tendem a favorecer os povos indígenas. (2012, p.41)

No entanto, é possível que, nas próprias redes estabelecidas em favor de causas indígenas, os principais interessados tenham papel mitigado. Por razões variadas, que vão desde falta de expertise a poucas condições reais de viagens e de comunicação, indígenas podem ficar em segundo plano nessa dinâmica. Segundo Fonteles (2012, p.41), “a efetiva participação indígena em debates globais a respeito de regimes climáticos internacionais e mecanismos de proteção de florestas ainda é indireta e fraca, pois, ainda que os temas lhes confirmem autoridade para participar das negociações políticas, as partes não-indígenas das redes tem maior presença nesses âmbitos”. Deste modo, apesar da legitimidade e autoridade indígenas a respeito de determinados assuntos, as redes transnacionais podem não garantir a participação direta dos povos indígenas nas arenas globais que discutam temas de seu interesse.

No início do ano 2000, com a “reemergência” da questão ambiental em âmbito global, na ocasião sob o enfoque das mudanças climáticas, o processo de ascensão dos povos indígenas foi ainda mais acentuado, considerando o reconhecimento da contribuição que seus hábitos de vida e territórios trazem para a contenção do desmatamento e da degradação florestal. As terras indígenas agem como grandes “barreiras” ao avanço do desmatamento ilegal na região amazônica. Durante os anos de 1999 e 2008, as taxas de derrubada de

florestas no interior dessas áreas foram inferiores a 2%, um percentual muito menor do que o ocorrido em seu entorno (de 25 a 30%) e, também, menor do que o mensurado nas unidades de conservação de proteção integral (IPAM, 2014). A retirada de florestas ocorrida em seu interior esta associada à instalação de infraestruturas demandadas pelos próprios indígenas, principalmente construção e ampliação de aldeias e abertura de roças, assim como a ocupações não indígenas passadas, anteriores ao processo de reconhecimento oficial das terras, ou presentes, referentes a invasões em curso (Santilli, 2010).

O Brasil possui 585 terras indígenas (TIs), nas modalidades Terras Indígenas Tradicionalmente Ocupadas, Reservas Indígenas, Terras Dominiais e Interditadas<sup>33</sup>, que correspondem a 13.3% do território do país. A maior parte dessas terras encontra-se localizada na Amazônia Legal<sup>34</sup>: são 422 áreas, somando, aproximadamente, 113 mil hectares, que representam 22,25% do território amazônico (FUNAI, ISA). As terras indígenas, embora pertencentes ao patrimônio da União (CF, art.20, XI), acham-se afetadas, por efeito de destinação constitucional, a fins específicos voltados, unicamente, a proteção jurídica, social, antropológica, econômica e cultural dos índios, dos grupos indígenas e das comunidades tribais. O estoque de carbono total estimado para as terras indígenas já reconhecidas na região amazônica brasileira é de 14 GtC (considerado somente o carbono da biomassa aérea) o que corresponde ao volume total das emissões globais de seis meses (Santilli, 2010).

Os territórios indígenas costumam integrar mosaicos ou corredores de áreas protegidas que ultrapassam os seus limites e atuam, conjuntamente, no bloqueio do avanço do desmatamento em regiões críticas. Além disso, essas áreas tem um papel fundamental para produção e conservação das águas e outros recursos naturais (Santilli, 2010). Atualmente, discute-se muito a questão do acesso à repartição justa e equitativa dos benefícios derivados da exploração de informação ou prática individual ou coletiva de comunidade indígena ou de comunidade local, com valor real ou potencial, associada ao patrimônio genético. Nota-se, assim, que os benefícios decorrentes da proteção das terras indígenas ultrapassam aqueles relacionados à questão climática ou à conservação da biodiversidade. Na realidade, nessas áreas, vivem os povos progenitores de grande diversidade cultural. É desta cultura que, de fato, advém os modos de uso da terra que propiciam a manutenção das terras indígenas e de todos os benefícios ambientais dela decorrentes.

---

<sup>33</sup>Terras Indígenas Tradicionalmente Ocupadas: São as terras indígenas de que trata o art. 231 da Constituição Federal de 1988, direito originário dos povos indígenas, cujo processo de demarcação é disciplinado pelo Decreto 1.775/96.

Reservas Indígenas: São terras doadas por terceiros, adquiridas ou desapropriadas pela União, que se destinam à posse permanente dos povos indígenas. São terras que também pertencem ao patrimônio da União, mas não se confundem com as terras de ocupação tradicional. Existem terras indígenas, no entanto, que foram reservadas pelos estados-membros, principalmente durante a primeira metade do século XX, que são reconhecidas como de ocupação tradicional.

Terras Dominiais: São as terras de propriedade das comunidades indígenas, havidas, por qualquer das formas de aquisição do domínio, nos termos da legislação civil.

Interditadas: São áreas interditadas pela FUNAI para proteção dos povos e grupos indígenas isolados, com o estabelecimento de restrição de ingresso e trânsito de terceiros na área. A interdição da área pode ser realizada concomitantemente ou não com o processo de demarcação, disciplinado pelo Decreto 1.775/96 (Informações obtidas no site <http://www.funai.gov.br/index.php/indios-no-brasil/terras-indigenas>, acessado em 05/02/2014 e 23/01/2015).

<sup>34</sup>De acordo com o art. 3º, inciso I, da Lei 12.651/12, entende-se por Amazônia Legal: os Estados do Acre, Pará, Amazonas, Roraima, Rondônia, Amapá e Mato Grosso e as regiões situadas ao norte do paralelo 13º S, dos Estados de Tocantins e Goiás, e ao oeste do meridiano de 44º W, do Estado do Maranhão.

Diante de tais dados e observações, pesquisadores afirmam que as contribuições decorrentes do papel fundamental dos povos indígenas e de outras populações tradicionais – como extrativistas e comunidades ribeirinhas – na conservação de grandes áreas de florestas contíguas na Amazônia devem ser reconhecidas nas iniciativas de REDD+ (Nepstad et al. 2007). Porém, como observado por Santilli (2010), não será evitando o desmatamento histórico dentro das terras indígenas que se poderá estruturar ações consistentes para garantir o futuro do extenso estoque de carbono nelas existentes. Para o pesquisador, as iniciativas desenvolvidas devem ser desenhadas em busca de evitar que padrões históricos de desmatamento observados em outras áreas da região amazônica – para expansão de fronteiras agrícolas, implantação de obras de infraestrutura, desmatamento ilegal, entre outros – projetem-se para o interior das terras indígenas.

Porém, existem algumas preocupações relacionadas à inserção do mecanismo de REDD+ no contexto indígena. Mesmo aqueles que enxergam esta estratégia com “bons olhos” afirmam que não se pode tomar os territórios indígenas como meros estoques de carbono, devendo o desenvolvimento de projetos de REDD+ ser realizado a partir de abordagens holísticas que considerem todos os valores (culturais, sociais, ambientais, entre outros) presentes nessas áreas (Santilli, 2010). Contudo, para outros pesquisadores e organizações, a lógica de “mercantilização” ou “neoliberalização” da natureza, que se busca inserir através da implantação do mecanismo de REDD+, pode trazer graves prejuízos ao modo de vida dos povos indígenas, levando, inclusive, a perda de autonomia na gestão de seus territórios.

O conceito de “mercantilização” ou “neoliberalização” da natureza esta associado à primazia da economia nas grandes discussões internacionais e na tomada de decisões sobre temas ambientais. De acordo com algumas abordagens, tais conceitos estão inseridos na lógica da chamada economia verde. Segundo Santos (2014), o desenvolvimento sustentável, teoricamente dividido em três pilares de igual peso – social, ambiental e econômico – nunca aconteceu como tal, sempre havendo maior força e relevância dos aspectos econômicos. Em decorrência desse fato, sob o reconhecimento da primazia do pilar econômico, mesmo no trato de questões ambientais, acaba surgindo, em âmbito global, a chamada economia verde, se referindo a atividades econômicas voltadas a melhorar o bem estar humano e a equidade social e a reduzir significativamente os riscos ambientais e a escassez ecológica.

Para os seus críticos (Santos, 2014), a economia verde corresponde a “uma nova fase de acumulação primitiva do capital sobre aqueles componentes da natureza até então fora do mercado”, resultando na criação de novas *commodities* e títulos, a partir de componentes da biodiversidade (água, terra, sementes, florestas, carbono etc.). Deste modo, os bens comuns – inalienáveis por natureza – são transformados em bens privatizados, passíveis de compra e venda. Segundo ainda esta abordagem crítica, para transformar os componentes da biodiversidade em ativos financeiros é imprescindível o estabelecimento de métricas e valores, além de outras condições, o que já vem sendo, para eles, realizado com a celebração de normas internacionais e nacionais, revestidas de preocupação ambiental, bem como pela criação de novos mecanismos e instrumento financeiros, incluído entre estes o mecanismo de Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação Florestal (REDD+).

Becker (2011, p.25) explica que, em âmbito global, principalmente pelas questões associadas ao desmatamento e seus efeitos sobre o clima, a percepção dominante em relação à Amazônia é de que este espaço corresponde a “uma grande unidade de conservação, a grande mancha verde a ser preservada para a saúde do planeta”. Para a autora,

Essa percepção global tem duas raízes muito diversas. Uma ocorre no nível simbólico-cultural, legítima, que vem da questão ambiental, da legitimidade

dos ambientalistas, que se preocupam com a salvação do planeta. A outra é econômica e geopolítica, ligada à riqueza natural da Amazônia que, com as novas tecnologias, vem sendo valorizada como capital natural, de realização atual ou futura, ligado à biodiversidade – a base do avanço da ciência na biotecnologia, no genoma; além da grande abundância de água, de crescente valor estratégico no mundo. Trata-se do capital natural, por um lado, e de Gaia, o peso simbólico, de outro. (Becker, 2011, p.25)

A autora (Becker, 2011, p.26) esclarece, ainda, que, diferente daquilo que algumas pesquisas afirmam, a valorização da Amazônia demonstra que “as redes e fluxos de capital e de informação que sustentam a riqueza circulante do mundo hoje, que sustentam a globalização, não eliminam o valor da riqueza *in situ*, da riqueza localizada no território”. Na realidade, a prática da geopolítica acaba evidenciando a importância da riqueza localizada. Ocorre que a riqueza dos estoques de natureza, atualmente, encontra-se localizada em áreas periféricas, enquanto a tecnologia avançada – que ambiciona dar outros usos a esse capital natural – esta localizada em países centrais, gerando embates entre as potências por esse capital e pelos estoques de natureza. Nesse sentido, segundo Becker (2011, p.26-27), a maior expressão da importância da natureza como capital natural é o processo vivido de mercantilização da natureza, configurado através daquilo que a autora chama de “mercado do ar”, “mercado da água”, entre outros.

Deste modo, Becker (2011) chama atenção ao fato de que os mercados da natureza – do ar, da água, das florestas etc – estão em um momento de gestação nas arenas internacionais que criam esses mercados e tentam fazer suas regulações, sendo assim, a sociedade precisa estar alerta, buscando fazer ela própria essa regulação. Para a autora, embora seja difícil impedir a formação desses mercados, o uso da valorização da Amazônia, por exemplo, como símbolo de vida e capital natural, não pode aparecer dissociado das populações que nela residem, já que são estas as possuidoras do saber local, que convivem há séculos com essa natureza e que tem os conhecimentos (sábios), adquiridos historicamente, ao longo de seu convívio na região.

Em 2009, no Brasil, foi publicada uma carta aberta, a chamada Carta de Belém, assinada por ONGs, entre estas a FASE e Amigos da Terra Brasil, o Fórum da Amazônia Oriental (FAOR) e organizações camponesas (Via Campesina). Neste documento, os signatários posicionaram-se claramente contra a comercialização e a utilização das florestas como *commodities*, bem como manifestaram rejeição perante os mecanismos de mercado para comercialização de créditos de carbono. Entre as justificativas para tal refutação, estava o argumento de que os mecanismos de mercado só conseguirão de fato aportar quantias significativas se estiverem vinculados a uma compensação (*offset*), a partir da qual os poluidores do Norte alcançariam suas metas de redução através da compra de certificados de CO2 provenientes do desmatamento reduzido, dando continuidade às poluições do Norte como sempre fizeram e tornando inócuos os resultados alcançados via REDD+ (CIMI, 2012; Fatheuer, 2010).

A opção pela instituição do REDD+, para Fatheuer (2010), como um instrumento de mercado, traria significativas transformações aos atores sociais da Amazônia, convertendo-os em prestadores de serviços e trazendo consequências que não podem ser ignoradas, como novas desigualdades e mudanças radicais nas estruturas sociais desses grupos, especialmente pelo fato de alguns deles não possuírem florestas (por exemplo, comunidades de pescadores tradicionais) e, por isso, não terem direito a receber e gerir recursos advindos de projetos de desmatamento evitado ou conservação de estoques de carbono. Além disso, de acordo com a lógica predominante no mecanismo de REDD+, as terras indígenas situadas em áreas sobre maior pressão de desmatamento – por terem seus estoques de carbono florestal e demais



serviços ambientais expostos a maiores pressões e, portanto, sujeitos a um maior grau de risco futuro – estão entre as mais procuradas para implementação de projetos de REDD+ que tenham como foco a redução do desmatamento. Deste modo, alguns grupos e territórios acabam possuindo vantagens sobre os demais o que provoca receios quanto aos tipos e níveis de competição que podem ser geradas entre esses novos “prestadores de serviços”. Como de costume em relações comerciais, uns teriam que se impor sobre outros e isto poderia trazer, além dos conflitos, uma dependência de tais grupos a onerosos serviços de consultoria externa.

Ocorre que, apesar dos questionamentos e resistências, as iniciativas de REDD+ continuaram avançando em territórios indígenas. Em março de 2012, a Coordenação Geral de Monitoramento Territorial (CGMT) da FUNAI informou ter identificado 30 acordos de REDD+, envolvendo diferentes grupos indígenas, sendo que a grande maioria foi ofertada por empresas ou pessoas físicas com interesse na geração de créditos de carbono florestal para o mercado voluntário. Notou-se, portanto, que a inserção do mecanismo de REDD+ em terras indígenas já era uma realidade, levando a elaboração de pareceres jurídicos pela Advocacia Geral da União e elaboração de recomendações e salvaguardas pela FUNAI e o MMA e algumas organizações da sociedade civil, de modo a orientar iniciativas de REDD+, públicas e privadas, nos diferentes níveis, que envolvessem povos indígenas e comunidades tradicionais, buscando-se, de certo modo, influir e pressionar em favor de sua regulação.

No ano de 2011, a AGU emitiu parecer (AGU-AFC-1/2011) no sentido de que a ausência de legislação específica no plano nacional e internacional, que regule o mercado de crédito de carbono, não impede a celebração de acordos entre as comunidades indígenas e terceiros envolvendo pagamento pela prestação de serviços ambientais, inclusive aqueles decorrentes das iniciativas de REDD+. Para a AGU, os povos indígenas, como titulares exclusivos dos benefícios decorrentes dos serviços ambientais prestados por suas terras, podem participar de contratos, representados por seus caciques, chefes ou conselho de lideranças, de acordo com sua organização social, usos e costumes, respeitadas as particularidades de cada uma das etnias envolvidas. Inclusive, a Constituição Federal confere, em seu artigo 232, capacidade plena aos indígenas para a defesa de seus interesses e direitos e, por esta razão, os povos e comunidades indígenas podem firmar livremente contratos de prestação de serviços ambientais com terceiros, independentemente da chancela do poder público, não sendo necessário que a União ou a FUNAI façam parte do contrato na qualidade de intervenientes. Caso o povo ou comunidade indígena tenha interesse e solicite, a União, por intermédio da FUNAI, pode participar oferecendo assistência técnica e jurídica (AGU-AFC-1/2011).

As partes contratantes, sejam os indígenas, sejam os não-indígenas, devem estar atentas à devida legitimação do processo de representação das comunidades, com vistas a garantia futura de validade dos contratos. Associações ou outras formas de representação que não representem, efetivamente, as vontades dos povos indígenas, correm o risco de firmar contratos absolutamente inválidos. O Parecer exarado pela AGU, afirma, ainda, que os pagamentos pelos serviços ambientais devem ser definidos de boa-fé e podem ser feitos, dentre outras formas, em espécie, financiamentos de programas para a qualificação dos indígenas ou implementação de atividades de etnodesenvolvimento, cabendo às comunidades indígenas definirem, de acordo com suas aspirações, sua organização social, usos e costumes, a destinação dos recursos que vierem a receber, adotando-se como único requisito essencial a repartição justa. Esta condição é tida como cláusula essencial a ser observada não só pelos indígenas, mas também pelos terceiros contratantes.

Em março de 2012, a Funai divulgou o documento “Povos Indígenas e REDD+ no Brasil: Considerações Gerais e Recomendações”<sup>35</sup>, esclarecendo, inicialmente, que

O mecanismo de REDD+ tem se tornado um tema central nas discussões entre os povos indígenas não somente devido às potenciais oportunidades que este oferece em termos de benefícios para a preservação de seus territórios e modos de vida, mas também pelos riscos inerentes a este mecanismo. A falta de acesso a informações sobre o tema acaba excluindo esses povos de um debate mais qualificado, particularmente sobre o marco regulatório nacional e internacional que vem sendo discutido pelo governo brasileiro, sobretudo em relação ao REDD+ em territórios indígenas. A ausência de um ordenamento e uma política sobre a implementação de projetos de REDD+ em terras indígenas tem criado espaço para que organizações e empresas oportunistas tentem implementar projetos com comunidades sem as devidas ressalvas e salvaguardas aos seus direitos. Nesse contexto, a Fundação Nacional do Índio - FUNAI tem sido consultada e requisitada a se posicionar por meio de pareceres sobre a viabilidade ou não desses projetos. (FUNAI, 2012)

Um dos pontos mais polêmicos tratado pelo referido documento refere-se à titularidade dos povos indígenas sobre os créditos de carbono gerados pelos projetos de REDD+ em seus territórios. Para a FUNAI (2012), o art. 231 da CF reconhece a posse permanente e o usufruto exclusivo dos povos indígenas sobre suas terras e recursos naturais, sendo tida como nulas e inconstitucionais quaisquer iniciativas que comprometam o usufruto exclusivo dos povos indígenas sobre seus recursos e a sua manutenção física e cultural. Nesse sentido, o documento reconhece expressamente o a titularidade dos povos indígenas sobre os benefícios gerados por atividades lícitas desenvolvidas em terras indígenas, inclusive créditos de carbono oriundos de projetos REDD+. Deste modo, no entendimento da organização (FUNAI, 2012), não existe restrição à celebração de contratos de cessão de direitos sobre créditos de carbono gerados a partir de projetos de REDD+ em terras indígenas.

No entanto, para a FUNAI (2012), os projetos dessa natureza só podem ser desenvolvidos em terras indígenas devidamente declaradas e que estejam na posse plena dos povos indígenas. Além disso, exige-se a existência prévia de um plano de gestão territorial e de aplicação dos benefícios gerados, desenvolvido com a participação da comunidade, que aponte as formas de repartição de benefícios, os custos de implementação das atividades (sejam governamentais ou indígenas), o modelo de gestão dos recursos, os mecanismos de controle social e resolução de conflitos sobre a aplicação desse recurso e sobre todas as etapas do projeto. Entre as referidas recomendações (FUNAI, 2012), consta, ainda, que os 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 Documento de Concepção do Projeto (DCP) de domínio indígena que garanta a transparência e o devido monitoramento do alcance da iniciativa de REDD+, serão considerados nulos. No mais, os direitos autorais de estudos técnicos provenientes de qualquer etapa relacionada ao projeto devem ser de titularidade indígena, ficando sua divulgação condicionada à autorização por parte da comunidade.

Outro ponto bastante relevante tratado no documento emitido pela FUNAI (2012) diz respeito à coletividade dos benefícios gerados pelos projetos de REDD+ em terras indígenas.

---

35

Documento disponível em [http://www.mma.gov.br/redd/images/Publicacoes/indigenasredd\\_recomendacoes\\_funai.pdf](http://www.mma.gov.br/redd/images/Publicacoes/indigenasredd_recomendacoes_funai.pdf), acessado em 09/02/2015.

Para a entidade, os benefícios de REDD+, inclusive os créditos de carbono, devem ser considerados de propriedade da comunidade 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 Poder Público relacionadas a esses temas. O documento vai ainda mais longe ao prever que os benefícios oriundos de projetos de REDD+ devem contemplar todas as terras indígenas do país, inclusive aquelas que não possuem cobertura florestal. Em todo caso, o documento, considerando a atribuição da FUNAI na proteção e fiscalização das terras indígenas, propõe que parte dos benefícios provenientes dos projetos de REDD+, a partir do estabelecimento de um teto máximo preliminar, seja direcionada a atividades para fortalecimento da vigilância indígena nas TIs. Tais atividades devem ser definidas por meio de planos de aplicação dos recursos apresentados pelo órgão indigenista oficial, acordado com as comunidades, e, embora possam destinar-se ao fortalecimento de ações já executadas pelo Poder Público, não substituem os programas e orçamentos governamentais previstos para os territórios indígenas.

No processo de construção da ENREDD+, foram acordadas premissas entre a FUNAI e o MMA (2012) para elaboração do Componente Indígena, de modo a atender expectativas de povos indígenas que vinham discutindo e trabalhando com iniciativas de REDD+, responder aos objetivos da PNMC e orientar o desenho e a implementação de iniciativas concretas de REDD+ nos territórios indígenas. Entre outros aspectos<sup>36</sup>, tais premissas definiram que as iniciativas de REDD+ sejam conduzidas, preferencialmente, pelos próprios provedores dos serviços ambientais, ou seja, pelos próprios povos indígenas, com apoio e reconhecimento pelo Estado, de modo fortalecer o princípio da autodeterminação previsto na Convenção 169 da OIT.

Além das recomendações e premissas da FUNAI e do MMA e do parecer exarado pela AGU sobre a inserção dos mecanismos de REDD+ em terras indígenas, desde 2009, a Coordenação das Organizações Indígenas da Bacia Amazônica (COICA), que agrupa lideranças de mais de 400 povos indígenas provenientes dos nove países que integram a Amazônia<sup>37</sup>, vem construindo uma proposta denominada REED+ Indígena Amazônico que, mais recentemente, passou a ser nomeada de “Territórios Indígenas de Vida

---

<sup>36</sup>O foco principal de iniciativas de REDD+ nas terras indígenas deve ser o de evitar que padrões históricos de desmatamento observados em outras áreas de uso e ocupação não venham a se projetar para dentro dessas áreas; o papel prioritário dos povos indígenas para fins de combate à mudança do clima é o da conservação no longo prazo dos estoques de carbono armazenados em suas áreas florestadas; o custo da manutenção a longo prazo dos estoques de carbono florestal em terras indígenas será equivalente ao investimento real de criação e consolidação dos modelos de gestão territorial indígena; a ENREDD+ deverá cumprir o papel e buscar sinergias entre a implementação da Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC) e a Política Nacional de Gestão Ambiental em Terras Indígenas (PNGATI); a definição de um componente indígena na estratégia nacional de REDD+ terá como princípio o respeito pela legislação nacional e internacional em vigor, inclusive pela consulta prévia, livre e informada; o papel do MMA e da FUNAI é estimular e apoiar os processos de desenho e implementação de iniciativas de REDD+ por povos indígenas, através do fornecimento de recursos financeiros, tecnologia e capacitação, assim como facilitar o acesso de organizações e outras representações indígenas a fundos associados a REDD+; a necessidade de prover um registro de denúncias ocasionadas pelo não cumprimento ou desrespeito às salvaguardas socioambientais, inclusive aos direitos indígenas, assim como um mecanismo claro de resolução de conflitos no âmbito do sistema de transparência e monitoramento da estratégia de REDD+, apoiado pela atuação dos órgãos competentes (AGU, PGU, quando cabível); a abordagem preferencial de aferição dos resultados de redução de emissões associadas ao desmatamento e a degradação florestal (REDD+) é aquela que oferece resultados em escala regional (por bioma) com base em séries históricas de alta precisão.

<sup>37</sup>Brasil, Peru, Colômbia, Equador, Venezuela, Guiana, Guiana Francesa, Suriname e Bolívia.

Plena”(COICA/BID, 2012). Este processo de construção tem ocorrido de forma gradual, a partir de entendimentos e debates acerca do mecanismo convencional de REDD+ e seus possíveis impactos aos direitos dos povos indígenas, bem como da identificação de medidas necessárias para adequá-lo ao contexto indígena amazônico.

Desde o princípio, ao contrário do posicionamento previsto pela FUNAI e pela AGU, a proposta de “Territórios Indígenas de Vida Plena” prevê a criação de um mecanismo financeiro público para repartição de benefícios que seja regulado, equitativo, transparente, controlado pela sociedade civil e não dependa de mercados de créditos de carbono, estando assegurada, desta forma, a regulação pública sobre os operadores de REDD+. Outros instrumentos financeiros também são considerados pela proposta, como um fundo de REDD+ indígena, bonos estatais, impostos específicos (ex.: imposto sobre a pegada ecológica), fundos não reembolsáveis provenientes de entidades filantrópicas que queiram investir em responsabilidade social e ambiental e fundos de cooperação bilateral ou multilateral. Apesar das diferentes opções, a proposta, utilizando inclusive a expressão “*sin piratas del carbono*”, rechaça a comercialização de créditos de carbono oriundos de projetos em terras indígenas através de mercados privados vinculados a compensação (*offset*).

Ao defender que os planejamentos territoriais de longo prazo – chamados de Planos de Vida – definem o lugar do REDD+, a referida proposta alinha-se às recomendações da FUNAI e do MMA às iniciativas de REDD+ em território brasileiro. A abordagem defendida pela COICA prevê, ainda, que o ponto de partida para qualquer estratégia de desenvolvimento em territórios indígenas é a garantia à segurança territorial – que também envolve a resolução dos aspectos fundiários – e ao direito à autodeterminação. Isto não pode mudar, conforme mudam a utilização de conceitos nas discussões globais sobre meio ambiente, como exemplificado pela organização: antes a “sustentabilidade”, hoje o “REDD+”, futuramente a “economia verde” ou de “baixo carbono” (COICA/BID, 2012). A questão da territorialidade, segunda esta perspectiva, esta diretamente relacionada à gestão holística para a vida plena dos povos indígenas que, por sua vez, exige a governança ou o autogoverno definido por eles próprios.

Desde 2009, a proposta de “Territórios Indígenas de Vida Plena” vinha sendo apresentada e discutida em eventos e reuniões paralelas durante algumas Conferências das Partes (COPs) da CQNUMC. Contudo, na última COP (COP 20, Lima – Peru), a COICA, com o apoio dos governos peruano e norueguês, conseguiu promover a participação dos povos indígenas nas negociações climáticas globais, através da implantação do Pavilhão Indígena, no local do evento oficial (*venue*). Fato inédito também previsto para acontecer na COP 21, a ser realizada em Paris, no final deste ano. As lideranças indígenas presentes em Lima exigiram o reconhecimento do papel dos povos indígenas na proteção das florestas, na mitigação das mudanças do clima, e nos diversos serviços ambientais associados, bem como a criação de fundos específicos para financiamentos de suas necessidades prioritárias de adaptação e mitigação<sup>38</sup>.

Assim como a COIAB, a Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (Apib), que também participou das atividades do Pavilhão Indígena na COP 20, com uma representativa delegação, rechaça aquilo que a organização denomina como “falsas soluções”, as quais envolvem a operacionalização de mercados de carbono, associados a tecnologias de mitigação e investimentos em mitigação, mesmo sem antes ter uma legislação que os respalde. A organização também não concorda com enfoques baseados apenas nos mecanismos de

---

<sup>38</sup>Esta pesquisadora teve a oportunidade de acompanhar esses processos, já que, durante o período da pesquisa, participou da COP 20 como integrante da delegação oficial brasileira na referida Conferência.

REDD+ que não agregam necessariamente valores aos abundantes bens naturais, florestais e da biodiversidade que os territórios indígenas abrigam<sup>39</sup>.

A Apib questiona, antes de tudo, os atuais modelos de desenvolvimento, nada sustentáveis, que estão na “contramão” das mudanças necessárias à superação da crise climática. Para a organização, os países do sul, especialmente da América Latina, precisam aproveitar os desafios decorrentes de tal crise para viver um modelo de desenvolvimento alternativo, implementando, principalmente, mudanças no modelo agrícola predominante – centrado no agronegócio, nos monocultivos de larga escala etc – que implica na invasão de territórios indígenas, quilombolas, áreas de conservação e assentamentos e em altos índices de desmatamentos, de exploração dos recursos naturais, de contaminação de solos e águas. Outra ação que a organização aponta comorelevante é a diversificação da matriz energética que priorize fontes de energia renováveis e limpas, no lugar daquela baseada na queima de combustíveis fósseis.

Apesar dos acontecimentos na COP 20 e de serem tidos como protagonistas no âmbito do mecanismo de REDD+, na realidade, os povos indígenas continuam enfrentando dificuldades para participar de negociações oficiais e outras discussões globais, envolvendo assuntos de seu interesse, devido a restrições de acesso que vão desde a falta de recursos financeiros, a dificuldades com o idioma e ao não interesse de outros atores, incluindo representantes do Poder Público. Após a referida Conferência, muito pouco das questões tratadas no âmbito do Pavilhão Indígena foi incorporado ou refletiu nas negociações, não havendo – de fato - um canal institucionalizado que garanta a intervenção efetiva dos povos indígenas nas negociações oficiais. No decorrer da COP 21, também houve discussão nesse sentido, não se nota a garantia de efetiva participação dos povos indígenas na construção das estratégias de mitigação e adaptação às mudanças do clima.

O presente capítulo mostrou que, apesar do lento andamento da institucionalização do mecanismo de REDD+ tanto em âmbito global quanto nacional, as iniciativas de “chão”, entre estas projetos em terras indígenas, continuam sendo implementadas sem um arcabouço jurídico que traga segurança às partes envolvidas. Na perspectiva desta pesquisadora, o mecanismo de REDD+ pode ser estratégico para captação e alavancagem de recursos para implementação de projetos de desenvolvimento territorial, principalmente pelo fato de que em sua fase inicial, também conhecida como *readiness*, acontecem atividades de planejamento territorial e regularização fundiária e ambiental. No entanto, é preciso atuar em sua regulação, de modo que sejam instituídos mecanismos de controle e monitoramento e outros instrumentos que tragam maior segurança jurídica aos atores envolvidos.

Becker (2011) chama atenção ao fato de que os mercados da natureza – do ar, da água, das florestas etc – estão em um momento de gestação nas arenas internacionais que os criam e tentam fazer suas regulações. Por isso, a sociedade precisa estar alerta, buscando fazer ela própria essa regulação. Assim como a autora, entende-se ser difícil impedir a formação desses mercados, mas o uso da valorização da Amazônia, por exemplo, como símbolo de vida e capital natural, não pode aparecer dissociado das populações que nela residem, já que são estas as possuidoras do saber local, que convivem há séculos com essa natureza e que tem os conhecimentos (sábios) adquiridos historicamente ao longo de seu convívio na região.

---

<sup>39</sup> Manifesto disponível em <https://mobilizacaoanacionalindigena.wordpress.com/2014/12/05/a-cop-20-e-os-povos-indigenas-do-brasil/>, acessado em 10/12/2014.

## CAPÍTULO III

### OS FUNDOS SOCIOAMBIENTAIS NOS CONTEXTOS CLIMÁTICO E INDÍGENA.

Os projetos de REDD+ em terras indígenas, como exposto no capítulo anterior, estão sendo desenvolvidos e implementados. Os recursos para preparação destas iniciativas chegam através de diferentes fontes de financiamento, especialmente por organizações não governamentais de grande e médio porte, internacionais e nacionais. Os fundos socioambientais, além de financiadores em determinadas ocasiões, tem sido apontados e estruturados para atuarem como intermediários de tais recursos ou, quando o projeto já está mais estruturado, para receberem e distribuírem os recursos oriundos de pagamentos por resultados ou da comercialização de créditos de carbono em mercados voluntários, integrando sistemas públicos e privados de gestão ambiental, em diferentes níveis.

O principal objetivo deste capítulo é apresentar um panorama sobre os fundos socioambientais, com o objetivo de esclarecer, primeiramente, o que são, para que servem e quais são os elementos tidos por esta pesquisa como fundamentais para constituição dessas organizações. Posteriormente, busca-se explicar como se deu o surgimento dos fundos socioambientais no contexto climático global e no Brasil, esclarecendo as motivações que levaram à adoção desse tipo de arranjo para financiamento de iniciativas de longo prazo, especialmente daquelas relacionadas ao mecanismo de REDD+. Para completar, a última seção discorre especificamente sobre a inserção dos fundos no contexto indígena brasileiro que começou pelo financiamento indireto de fundos de abrangência global e nacional através de organizações não governamentais de grande e médio porte, passando ao financiamento direto a associações indígenas. Mais recentemente, a criação dos chamados “fundos indígenas”, incluindo os dois casos estudados por esta pesquisa – Fundo Kayapó e Fundo Paiter Suruí.

#### 3.1 Definições, Finalidades e Elementos Fundamentais

Os fundos socioambientais, também conhecidos como mecanismos financeiros, englobam diversos tipos de fundos, com inúmeras denominações (fundos de meio ambiente, fundos ambientais, *conservation trust funds* ou fundos fiduciários para conservação, fundos nacionais ambientais, fundos florestais, fundos indígenas, entre outras), que costumam variar de acordo com os seus elementos (agenda de financiamento, estrutura jurídica, estrutura financeira, estrutura de governança e processos de *accountability*) e a critério de seus instituidores e aportadores de recursos. Contudo, todos eles possuem um ponto em comum: a atuação como intermediários para financiamento de agendas de interesse público de médio e longo prazo.

A maior parte dos estudos e textos até então elaborados sobre fundos socioambientais refere-se aos fundos fiduciários de conservação, considerando a sua grande importância para o financiamento de áreas protegidas em diversos países desde o início da década de 90. Segundo a *Conservation Finance Alliance* (CFA),

Os fundos fiduciários de conservação são instituições privadas, legalmente independentes, que proporcionam financiamento de doações para conservação da biodiversidade. Esses fundos, frequentemente, financiam parte dos custos administrativos recorrentes de uma ou um sistema de área protegidas de um

país, assim como iniciativas de desenvolvimento sustentável e conservação fora das áreas protegidas. (CFA, 2014, p.05)

No entanto, como será tratado na seção 3.1.2 (Estrutura Jurídica), os fundos socioambientais podem possuir natureza pública e privada. Sampaio (2014, p.16 e 17) afirma que os “fundos públicos podem ser compreendidos como “portas de entrada” de receitas para o financiamento de determinado fim”. E, “diferentemente dos fundos públicos, os fundos privados são caracterizados muito mais como “veículos”, ou seja, mecanismos ou meios que recebem recursos de uma determinada fonte e os entregam no financiamento de determinado fim, podendo ou não agregar outros resultados a essa finalidade, por meio da captação ou alavancagem de novos recursos financeiros, geração de retorno a investidores, entre outros”.

Bayon et al (1999) explicam que não existe um fundo socioambiental típico, considerando que suas estruturas, escopo de atividades e procedimentos variam de acordo com os fins para os quais tais arranjos sejam criados e as condições do país onde atuam. Para os autores, os fundos socioambientais dividem-se, geralmente, em três tipos:

- Fundos ambientais nacionais, criados para apoiar a implementação de políticas públicas, planos e programas ambientais;
- Fundos de áreas protegidas, instituídos para apoiar a conservação dessas áreas e do próprio sistema de áreas protegidas como um todo; ou
- Fundos que realizam doações/aportes/subsídios a outros, especialmente para organizações não governamentais ou grupos comunitários, de modo que esses implementem projetos direcionados à conservação da biodiversidade e ao desenvolvimento territorial sustentável. Tais mecanismos, em geral, também atuam para promover o fortalecimento da sociedade civil e a expansão da consciência ambiental na população. (Bayon et al, 1999, p.03)

De acordo com Spergel et al (2014), as atividades centrais dos fundos socioambientais estiveram sempre relacionadas à mobilização de recursos oriundos de diferentes fontes e sua canalização na forma de doações para múltiplos programas e projetos, através de organizações não governamentais, organizações de base comunitária e entidades públicas. Porém, como colocado pelos autores, ao longo do tempo, esses fundos passaram a desenvolver atividades adicionais ao repasse de recursos via doações, desempenhando papéis na formulação de políticas públicas; no fortalecimento da sociedade civil; no desenho de novos fundos ou instrumentos econômicos ambientais; no apoio a gestão e repartição de benefícios às comunidades indígenas; na implementação de ações de responsabilidade social ou voluntárias do setor privado; entre outras.

Uma avaliação sobre a experiência dos fundos fiduciários para conservação apoiados pelo GEF, realizada em 1999, menciona que

Em muitos casos, os criadores dos fundos fiduciários para conservação os consideraram apenas como mecanismos financeiros que podiam absorver grandes volumes de recursos procedentes de trocas de dívidas ou doações internacionais e “revendê-los” a projetos menores durante períodos de tempo prolongados. Suas lideranças e pessoal refletiam essa perspectiva. Na realidade, essa tem sido uma das principais funções dos fundos estudados. Mas uma das conclusões mais importantes da avaliação do GEF é que o êxito desses fundos depende de sua capacidade de participar na formulação de estratégias nacionais de conservação, de trabalhar com outros organismos públicos e privados para criar métodos de gestão ágeis e eficazes, e de contribuir para o crescimento de grupos comunitários e outras organizações que se envolvem

pela primeira vez com projeto de conservação da biodiversidade. (GEF, 1999, p.03 e 04)

A referida avaliação também esclarece que para concepção de um fundo devem ser observados: (i) a natureza da ameaça a ser enfrentada, considerando que esses arranjos são apropriados ao enfrentamento de questões de longo prazo e não de ameaças que demandem ações urgentes e enérgicas, com grande mobilização de recursos no curto prazo; (ii) a inexistência de outros arranjos ou organizações que possam desempenhar o papel pensado para o fundo e as atividades demandadas; (iii) a presença de instituições com capacidade de absorção dos recursos repassados pelo fundo e gestão e implementação das atividades financiadas. Se não houver, o fundo deve atuar no fortalecimento institucional e empoderamento dos arranjos e organizações locais; (iii) a participação multi-setorial, considerando a relevância da criação de um fundo onde exista a demanda pela instituição de um novo arranjo responsável perante atores de diferentes setores; (iv) o apoio do governo, nas diferentes escalas, e a presença de uma massa crítica formada por pessoas de setores diversos; e (v) a existência de um ambiente favorável, no qual existam regras e sistemas de *accountability* bem estruturados (GEF 1999, p.01-04).

Os fundos, segundo Bladon et al (2014), podem ser descritos como uma “ponte” entre os doadores e os organismos responsáveis pela execução dos recursos. Conforme colocado por entrevistados no âmbito da avaliação de fundos fiduciários para gestão sustentável de recursos marinhos realizada pelos autores, diferente de outras organizações ou mecanismos, os fundos, de modo geral, não realizam atividades de conservação diretamente, sendo projetados para mobilizar e aplicar recursos a partir de uma série de setores, refinanciando atores chave. Além disso, diferem de outras organizações de tomada de subvenção, porque tendem a levar a cabo ações mais direcionadas e a investir localmente, em um país ou região. Em complemento ao entendimento dos autores, cabe acrescentar que um fundocapta recursos para financiamento de uma agenda de longo prazo e não para implementação de um projeto específico.

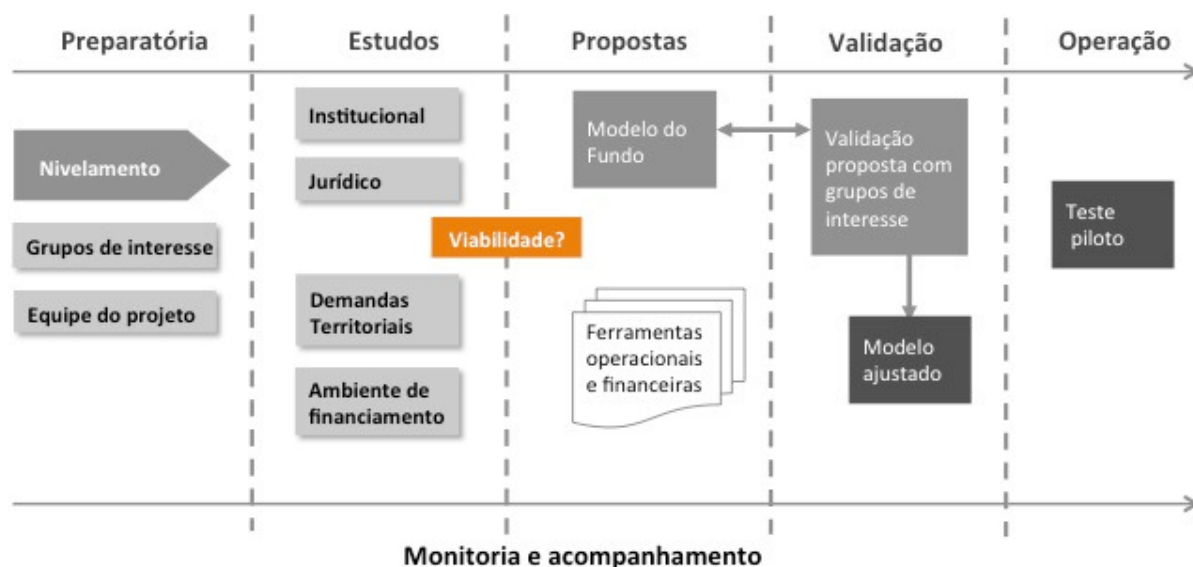
No entendimento desta pesquisa, as definições anteriores, embora apresentem particularidades e especificidades dos fundos socioambientais, não conceituam tais mecanismos. Assim, este trabalho propõe uma nova definição, segundo a qual os fundos socioambientais são tidos como organizações constituídas para atuar como intermediários entre fontes de financiamento e agentes financiados, promovendo o aporte de recursos públicos ou privados para implementação de iniciativas coletivas (projetos, programas, ações etc.) de longo prazo, que levem em conta aspectos ambientais, sociais e econômicos. Esta atuação se dá pelo estabelecimento de um conjunto de regras, processos, fluxos e instrumentos internos, definidos sob o amparo de uma matriz institucional, que buscam coordenar as relações e atender as demandas dos diversos atores envolvidos em tais iniciativas e engajados na experiência territorial.

A concepção dos fundos socioambientais, de modo geral, segue algumas etapas (Figura 2). A primeira destas prevê atividades que promovam o diálogo entre os atores envolvidos na iniciativa, assim como a transmissão e alinhamento de conhecimentos e informações sobre o tema. Além disso, nesta fase, devem ocorrer os procedimentos de consulta aos atores locais quanto à continuidade do processo de concepção de um fundo. Eles podem querer ou não que tal iniciativa continue. A etapa seguinte prevê a realização de estudos e pesquisas, através da coleta de dados primários e secundários, para mapeamento institucional e levantamento de informações sobre as características e demandas territoriais, incluindo a identificação das necessidades, potencialidades, aspirações e expectativas dos atores sociais ali presentes quanto à atuação do fundo, bem como dos padrões de interações



entre esses atores e seu meio ambiente, de modo a entender de que forma essas interações marcaram a paisagem, o modo de ocupação do solo e as atividades praticadas no território.

A partir do diálogo realizado no primeiro momento e das informações coletadas na fase de pesquisa, acontece a etapa de desenho do arranjo organizacional que prevê: a definição da agenda de financiamento, da estrutura jurídica, da estrutura financeira, da estrutura de governança e dos processos de *accountability* do fundo. Porém, entre a pesquisa e esta etapa, deve ocorrer a realização de um estudo de viabilidade, com vistas a verificar a presença de condições tidas como fundamentais para escolha de uma abordagem de financiamento via fundo, como a existência de recursos disponíveis ou potenciais, de modo a não manter ou aumentar as expectativas no território. O arranjo organizacional deve ser concebido de forma participativa. Nesse sentido, além da participação nas etapas anteriores, a última destina-se, especificamente, à validação desse arranjo junto aos atores inseridos em seu território de abrangência. Posteriormente, a proposta deve ser adequada e finalizada conforme as percepções coletadas na etapa de validação.



**Figura 2: Etapas de concepção de um fundo socioambiental (Fonte: elaboração própria)**

### 3.1.1 Agenda de financiamento

A agenda de financiamento delimita o objeto, o território, as linhas de atuação (também chamadas de linhas de ação) e o público alvo do fundo socioambiental, sendo considerada um elemento de grande importância para o planejamento das ações de captação, gestão e utilização dos recursos. O objeto explica aquilo que o fundo busca alcançar e as linhas de atuação refletem as frentes – de modo abrangente – a serem financiadas para cumprimento desse objeto. Quando bem definidas, as linhas de atuação possibilitam estimativas (de curto, médio e longo prazo) dos custos necessários ao alcance do objeto, podendo orientar as estratégias de captação de recursos e financiamento do fundo. A partir da definição da agenda de financiamento, costuma ser definida a missão de um fundo que, de forma resumida, explica o que ele se propõe a fazer e para quem. A missão, além de servir para alinhamento dos atores internos da organização, é utilizada para comunicação com os atores e parceiros externos.

### 3.1.2 Estrutura Jurídica

As estruturas jurídicas dos fundos socioambientais, prevendo a sua natureza e personalidade jurídicas, variam de acordo com os sistemas legais dos países onde esses estejam inseridos. Outros fatores também influenciam a definição dessas estruturas, como a natureza jurídica da fonte de financiamento e as condições para gestão de determinados recursos impostas pelas legislações vigentes. Os recursos de natureza pública, como taxas e outros tributos, costumam ser geridos por fundos públicos, assim como aqueles cuja gestão é atribuída – de forma exclusiva – a entidades públicas, como algumas compensações financeiras. Já os de natureza privada, como doações voluntárias de organizações nacionais e internacionais e recursos advindos de comercializações de créditos de carbono em mercados voluntários, costumam ser geridos por fundos privados.

Como explicam Guerin-McManus (2001) e Spergel (2000), em países sob sistemas baseados no Direito Consuetudinário Inglês (*Common Law*), os fundos socioambientais são instituídos na forma de um *trust*, também conhecido como fundo fiduciário. Nestes casos, conforme determinado em uma escritura constitutiva ou escritura de fideicomisso, uma ou mais pessoas transmitem bens (financeiros ou outros, presentes ou futuros) a outra pessoa física ou jurídica, chamada de *trustee* ou fiduciário, para que esta os administre e os invista em benefício de quem doou ou de terceiros beneficiários. Muitos países que adotam esse sistema legal promulgaram leis que concedem isenções de impostos aos fundos fiduciários voltados à caridade. Neste caso, cumpridos os requisitos, não incidem impostos sobre os rendimentos do capital investido e os seus doadores também recebem alguns benefícios fiscais.

Já nos países cujos sistemas jurídicos são baseados no Direito Romano-Germânico (*Civil Law*), como o Brasil, a natureza jurídica dos fundos socioambientais divide-se em pública ou privada e as personalidades jurídicas variam conforme as possibilidades previstas nas legislações vigentes (Guerin-McManus, 2001). Nesses países, não existem fundamentos legais para criação de fundos fiduciários. Porém, em alguns casos, os gestores dos fundos adotam este modelo de operação financeira, como será explicado na próxima seção. Além disso, nos países que adotam o sistema jurídico Direito Romano-Germânico, existem casos nos quais os fundos não possuem personalidade jurídica própria, estando sujeitos a um processo de incubação.

Nestes casos, o fundo funciona como um órgão, núcleo ou departamento na estrutura organizacional de uma organização incubadora formalmente constituída, a qual exerce o papel de “mentora”, transferindo conhecimento e oferecendo diferentes ferramentas e serviços ao fundo incubado, de modo a viabilizar o funcionamento de seu arranjo organizacional. Entre esses suportes estão a disponibilização de infraestruturas física e administrativa, gestão operacional e financeira, comunicação interna e externa, articulação e formalização de parcerias estratégicas, atendimento de normas e instrumentos contratuais, modelagens de planos de negócios e fortalecimento dos órgãos administrativos do fundo incubado e empoderamento de seus respectivos integrantes. Assim, o fundo incubado usufrui de alguns dos elementos fundamentais (estrutura jurídica, estrutura financeira, estrutura de governança e processos de *accountability*) da organização incubadora.

O principal objetivo deste processo é apoiar o fortalecimento do arranjo organizacional incubado, em busca de garantir que, após um período, este arranjo passe a operar de forma independente. O tempo do processo de incubação pode ser previamente definido, mas, de modo geral, varia em função do nível de amadurecimento alcançado pelo arranjo incubado, identificado através de diferentes aspectos, como a efetividade das

iniciativas financiadas, a contribuição e importância do fundo para os atores sociais presentes no território, a sua viabilidade e sustentabilidade financeira, o grau de fortalecimento de seus órgãos administrativos e as parcerias estratégicas estabelecidas. Os processos de incubação são constituídos através da celebração de instrumentos contratuais entre a organização incubadora e os diferentes atores nesse processo envolvidos, como os aportadores de recursos, fornecedores de mão de obra e serviços e os agentes financiados pelo fundo. A organização incubadora pode contar com o apoio de parceiros, de modo formalizado ou não, para execução de suas responsabilidades.

Os fundos públicos podem ser classificados como fundos contábeis ou financeiros<sup>40</sup>. Os primeiros, de acordo com Sotero e Conde (2011, p.06), correspondem a maior parte dos fundos socioambientais de natureza pública e se limitam “a executar gastos a conta de recursos públicos previstos nos orçamentos gerais dos entes federados a que pertencem, podendo ainda ter consignadas às suas operações fontes específicas de recursos, conforme previsão legal”. Além disso, esses instrumentos tendem a adotar modos de financiamento que preveem operações não reembolsáveis. Os fundos financeiros, por sua vez, “são aqueles autorizados a realizar operações financeiras e de crédito, podendo possuir patrimônio subscrito”. Estes fundos costumam receber recursos de fontes específicas e do próprio orçamento fiscal dos entes federados que são investidos em projetos aprovados por um conselho, sendo adotadas taxas diferenciadas de juros e abatimentos destes e do principal, de acordo com o perfil das iniciativas financiadas.

Martins da Costa (2011) entende que, entre as características dos fundos públicos<sup>41</sup>, esta a inexistência de personalidade jurídica, alegando que, apesar de possuírem natureza jurídica, tais mecanismos não possuem personalidade jurídica e estão vinculados a um órgão da administração direta ou indireta. De acordo com o posicionamento defendido pelo autor, diferente da natureza jurídica, a personalidade jurídica é a aptidão para adquirir direitos e contrair obrigações, havendo várias naturezas sem personalidade. Para o autor, “há várias

---

<sup>40</sup>A Tabela de Natureza Jurídica (NJ) do IBGE, aprovada pela Comissão Nacional de Classificações (Concla) para padronização das classificações estatísticas nacionais, vigente desde 1º de janeiro de 2014, prevê dois códigos de natureza jurídica para os fundos: fundo público (120-1) e fundo privado (324-7). Os fundos públicos compreendem: os fundos especiais de natureza contábil ou financeira, não dotados de personalidade jurídica, previstos nos artigos 71 a 74 da Lei 4.320/64, criados no âmbito de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, bem assim dos Ministérios Públicos e dos Tribunais de Contas. Os fundos privados compreendem: os fundos garantidores de parcerias público-privadas (FGP) da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios, previstos na Lei 11.079/04; e os fundos de avais privados.

<sup>41</sup>As principais características legais dos fundos públicos, conforme síntese realizada por Martins da Costa (2011, p.425-426), são: as regras para instituição e funcionamento devem ser fixadas em lei complementar; a criação depende de prévia autorização legislativa; não pode ocorrer a vinculação de receita de impostos aos fundos criados, ressalvadas as exceções enumeradas pela Constituição Federal; a aplicação das receitas que constituem os fundos públicos deve ser efetuada por meio de dotações consignadas na lei orçamentária ou em créditos adicionais; devem ser constituídos de receitas especificadas, próprias ou transferidas; a aplicação das receitas deve vincular-se à realização de programas de trabalho relacionados aos objetivos definidos na criação dos fundos; a lei que instituir o fundo poderá estabelecer normas adicionais de aplicação, controle, prestação e tomada de contas, ressalvadas as normas que tratam dos assuntos e a competência específica dos Tribunais de Contas; salvo se a lei instituidora estabelecer o contrário, o saldo apurado em balanço patrimonial do fundo será transferido para o exercício seguinte, a crédito do mesmo fundo; na escrituração das contas públicas a disponibilidade de caixa deverá constar de registro próprio, de modo que os recursos vinculados a órgão, fundo ou despesa obrigatória fiquem identificados e escriturados de forma individualizada; as demonstrações contábeis dos entes devem apresentar, isolada e conjuntamente, as transações e operações de cada órgão, fundo ou entidade da administração direta, autárquica e fundacional, inclusive empresa estatal dependente; e as disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal obrigam a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, abrangendo os fundos a eles pertencentes.

entidades públicas e privadas com nome “fantasia” ou inapropriado de fundo, pelo fato de terem personalidade jurídica” (Martins da Costa, 2012, p.22).

Apesar de compreender os argumentos utilizados por tal posicionamento, na abordagem adotada por esta pesquisa entende-se que os fundos públicos podem possuir personalidade jurídica própria. Inclusive, a Tabela de Natureza Jurídica (NJ) do IBGE, ao descrever a classificação do fundo privado (324-7), menciona que não integram a referida natureza jurídica os fundos públicos especiais dotados de personalidade jurídica como, por exemplo, o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). É evidente que, como colocado por Sotero e Conde (2011), a maior parte dos fundos públicos socioambientais funciona como meras contas gráficas no âmbito dos orçamentos dos entes federados, sujeitando-se as suas regras de operação de gastos públicos. Porém, existe sim a possibilidade de criação de fundos socioambientais públicos no formato de entidades autônomas, com personalidade jurídica própria.

Nesse sentido, Sampaio explica que

os fundos públicos são órgãos ou entidades da administração pública, direta ou indireta, ou apenas lócus institucionais de alocação de recursos orçamentários destinados à aplicação por determinados órgãos, entidades públicas, organismos internacionais ou instituições privadas. Deve-se salientar, aqui, que a criação de fundos públicos com personalidade jurídica própria não é usualmente aplicada no direito brasileiro, embora não haja restrição expressa a sua instituição. (2006, p.33)

O posicionamento defendido nesta dissertação é no sentido de que os fundos públicos socioambientais, assim como os demais fundos de natureza pública, podem ou não possuir personalidade jurídica própria. Quando não possuem, funcionam como órgãos ou unidades gestoras vinculadas a um ente público integrante da Administração Direta. Mas quando possuem podem adotar o formato de autarquias ou fundações públicas, pessoas jurídicas ou entidades administrativas integrantes da Administração Indireta. De acordo com Carvalho Filho<sup>42</sup>,

a Administração Indireta é o próprio Estado executando algumas de suas funções de forma descentralizada. Seja porque o tipo de atividade tenha mais pertinência para ser executada por outras entidades, seja para obter maior celeridade, eficiência e flexibilização em seu desempenho, o certo é que tais atividades são exercidas indiretamente ou, o que é o mesmo, descentralizadamente. (2011, p.418-419)

---

<sup>42</sup> Ainda segundo o referido autor (Carvalho Filho, 2011, p.423-426), todos os princípios administrativos de caráter genérico – legalidade, moralidade, impessoalidade e publicidade – também incidem sobre a Administração Indireta. Além disso, as pessoas jurídicas que a integram estão sujeitas a três postulados específicos: (i) princípio da reserva legal; (ii) princípio da especialidade; e (iii) princípio do controle. O primeiro princípio “tem por objetivo a indicação de que todas as pessoas integrantes da Administração Indireta de qualquer dos Poderes, seja qual for a esfera federativa a que estejam vinculadas, só podem ser instituídas por lei”. O segundo “aponta para a absoluta necessidade de ser expressamente consignada na lei a atividade exercida, descentralizadamente, pela entidade da Administração Indireta. Em outras palavras, nenhuma dessas entidades pode ser instituída com finalidades genéricas, vale dizer, sem que se defina na lei o objeto preciso de sua atuação”. Por fim, o terceiro está associado ao fato de que “toda pessoa integrante da Administração Indireta é submetida a controle pela Administração Direta da pessoa a que é vinculada”. O controle “é o conjunto de meios através dos quais pode ser exercida função de natureza fiscalizatória sobre determinado órgão ou pessoa administrativa”.

Os fundos de natureza jurídica privada dividem-se em dois tipos: os fundos privados condicionados à autorização pública<sup>43</sup> e os fundos privados instituídos através de atos constitutivos ou acordos, os quais não dependem de lei autorizativa para sua criação. É neste último tipo que se encontram os fundos socioambientais, de natureza privada, tratados no âmbito deste trabalho. De acordo com o artigo 44 do Código Civil, são pessoas jurídicas de direito privado as associações, sociedades, fundações, organizações religiosas, partidos políticos e as empresas individuais de responsabilidade limitada. Dentre essas possibilidades, os fundos socioambientais, quando instituídos como entidades privadas, com personalidade jurídica própria, costumam adotar o formato de associações<sup>44</sup> ou fundações<sup>45</sup> de direito civil, sem fins lucrativos.

Os fundos socioambientais não costumam adotar o formato de pessoas jurídicas de direito privado, com finalidades lucrativas, tendo em vista atuarem como instrumentos de fomento às áreas de interesse público, integrando, assim, o Terceiro Setor ou, como nomeado mais recentemente, o grupo das Organizações da Sociedade Civil (OSCs). De acordo com Sousa Santos,

“Terceiro setor” é uma designação residual e vaga com que se pretende dar conta de um vastíssimo conjunto de organizações sociais que não são nem estatais nem mercantis, ou seja, organizações sociais que, por um lado, sendo privadas, não visam fins lucrativos, e, por outro lado, sendo animadas por objectivos sociais, públicos ou colectivos, não são estatais. Entre tais

---

<sup>43</sup> No tocante aos fundos socioambientais de natureza privada, cabe esclarecer, preliminarmente, que a classificação de fundo privado (324-7), realizada pela Tabela de Natureza Jurídica (NJ) do IBGE, não se aplica a esta pesquisa. Os fundos privados descritos na referida Tabela também dependem de legislação específica que autorize sua criação ou, como no caso dos fundos de avais privados, tem sua instituição condicionada a autorização do Conselho Monetário Nacional (CMN).

<sup>44</sup> As associações civis de direito privado, constituídas por ato jurídico *inter vivos* (transmitir bens ou direitos entre pessoas vivas), tem como principais características: a reunião de diversas pessoas para a obtenção de um fim ideal, podendo este ser alterado pelos associados; a ausência de finalidade lucrativa; o patrimônio constituído pelos associados ou membros; e o reconhecimento de sua personalidade por parte da autoridade competente. O estatuto social de uma associação regula os direitos e deveres e define outros elementos da organização e de seus associados. A extinção de uma associação só ocorre quando, em uma Assembleia Geral Extraordinária, os associados realizam uma dissolução consensual; por determinação jurídica; ou ato do governo. Se isso ocorrer, seu patrimônio será transferido a uma entidade sem fins lucrativos designada no estatuto e, caso não exista tal designação, os associados deverão escolher uma instituição.

<sup>45</sup> As fundações privadas podem ser definidas como uma universalidade de bens, dotada de personalidade jurídica, que por vontade de seu instituidor, pessoa física ou jurídica, lhe é atribuída uma finalidade social, sendo constituída em proveito dos seus destinatários, em um estabelecimento permanente, em uma receita ou renda vitalícia, ou em uma perpetuidade de qualquer outro modo garantida. Quanto aos objetivos sociais que devem ser perseguidos pelas fundações, o artigo 62 do Código Civil, em seu parágrafo único, prevê que “a fundação somente poderá constituir-se para fins religiosos, morais, culturais ou de assistência.” O termo “assistência” não se limita a assistência social propriamente dita, correspondendo, na realidade, às atividades voltadas a apoiar, proteger, amparar, enfim, prestar assistência em qualquer área de interesse coletivo, incluindo meio ambiente, pesquisa, saúde, educação, entre outras.

Diferentemente das associações, as fundações obedecem critérios mais rigorosos para sua constituição, funcionamento e extinção. O funcionamento da fundação depende de aprovação do Ministério Público, em razão, segundo a lei, do interesse público inerente ao ente fundacional. Sem esta aprovação, o estatuto de uma fundação não poderá ser levado a registro. Cabe, ainda, ao Ministério Público, a função de órgão fiscalizador dessas organizações, estando este responsável pela análise dos atos de seus administradores, das contas de gestão, podendo anulá-los sempre que estiverem em desacordo com a vontade do instituidor. Também é o estatuto que regulamenta os direitos e deveres da fundação, podendo ser reformulado por maioria absoluta, observando-se sempre a vontade estabelecida pelo fundador e a aprovação pelo Ministério Público. No tocante à extinção, as fundações somente poderão ser extintas tornando-se ilícitas ou inúteis às suas finalidades ou vencido o prazo de suas existências.

organizações podem mencionar-se cooperativas, associações mutualistas, associações não lucrativas, organizações não governamentais, organizações quasi-não governamentais, organizações de voluntariado, organizações comunitárias ou de base, etc. As designações vernáculas do terceiro sector variam de país para país e as variações, longe de serem meramente terminológicas, reflectem histórias e tradições diferentes, diferentes culturas e contextos políticos. (1999, p.05 )

Sousa Santos (1999) chama atenção ao debate sobre a localização estrutural do terceiro setor que busca saber o que verdadeiramente o diferencia dos setores público e privado. Para o autor,

A motivação e a iniciativa da acção colectiva aproxima o terceiro sector do sector privado, ainda que no primeiro o motor da acção seja a cooperação e a ajuda mútua, enquanto no segundo o motor da acção é o lucro. Este facto leva a atribuir ao terceiro sector uma eficiência gerencial semelhante à do sector privado capitalista. Mas, por outro lado, a ausência de motivo de lucro, a orientação para um interesse colectivo distinto do interesse privado, quer de quem presta o serviço ou contribui para ele, quer de quem o recebe, a gestão democrática e independente, uma distribuição de recursos assente em valores humanos e não em valores de capital, todas estas características aproximam o terceiro sector do sector público estatal e é com base nelas que o terceiro sector é usualmente creditado com a virtualidade de combinar eficiência com equidade. (1999, p.09 e 10)

O autor explica, ainda, que há organizações do terceiro setor que, pelo tipo de serviços que prestam ou produtos que produzem, possuem grande proximidade ao setor privado. Já outras se dedicam a atividades que não podem ser adequadamente expressas em dinheiro, como trabalhos humanitários, estando mais próximas ao setor público. No entanto, a localização estrutural do terceiro setor pode ser bastante complexa no caso de organizações que, embora cumpram o formato legal desse setor, não tem a ver com sua filosofia, atuando, na realidade, sob uma lógica baseada no lucro. A adesão ao formato de terceiro setor destina-se a conquista de facilidades, como a obtenção de subsídios, acesso a crédito ou a benefícios fiscais. Existem também as organizações dualistas, capazes de atuar sob as duas lógicas: lógica solidarista ou mutualista e lógica capitalista (Sousa Santos, 1999).

O debate sobre a localização estrutural do terceiro setor e a sua finalidade influencia a atuação de um fundo socioambiental privado, especialmente por estes atuarem como intermediários financeiros e, de certo modo, para isso, buscarem uma eficiência gerencial semelhante à do setor privado. Há situações onde entidades públicas e doadores nacionais e internacionais acabam recorrendo a fundos privados simplesmente para que estes realizem compras e contratações de bens e serviços (atividades conhecidas como *proccurement*), buscando, entre outros fins, “fugir” da burocracia presente na administração pública para desempenho de tais atividades.

Nesses casos, esses fundos acabam perdendo o foco de suas próprias agendas de financiamento ou são criados exatamente para isso, passando a ter uma atuação – de certo modo – “condicionada” à ineficiência do aparelho estatal, sendo configurados realmente como meros prestadores de serviços. Em outros casos, esses fundos possuem finalidades e agenda de financiamento próprias e trabalham para captar recursos que possam apoiar-las, mantendo a sua autoria nas ações que propõem e desenvolvem e o seu perfil político autônomo nesse processo. Ao atuarem desta maneira, esses fundos contribuem, de fato, com o

interesse público, e não somente com os interesses de determinados governos e financiadores internacionais e nacionais.

É importante dizer, ainda, que a definição da estrutura jurídica de um fundo socioambiental, na prática, pode não se dar de maneira tão simples, especialmente pela ausência de instituições claras e bem definidas que acabam resultando em cenários de insegurança jurídica. Existem, por exemplo, situações onde recursos oriundos de um mesmo tipo de fonte de financiamento recebem tratamentos diferentes. No Brasil, por exemplo, a natureza jurídica dos recursos de compensações e outras condicionantes impostas no âmbito de licenciamentos ambientais de empreendimentos privados é objeto de controvérsias. Por essa razão, em alguns entes da federação, como nos estados do Rio de Janeiro e (recentemente) do Amapá, esses recursos são geridos por fundos privados<sup>46</sup>. Já em outros, como no próprio Governo Federal, são geridos por fundos públicos<sup>47</sup>. São utilizados argumentos favoráveis e contrários à adoção de fundos de natureza pública ou privada, fazendo com que, na prática, as decisões quanto à estrutura jurídica sejam pensadas e tomadas em cada caso.

### 3.1.3 Estrutura Financeira

A garantia de disponibilidade de recursos para implementação de uma agenda de financiamento de médio e longo prazo e alcance de resultados efetivos esta diretamente relacionada às estratégias adotadas pelos fundos socioambientais para mobilizar recursos adicionais, preservar o seu capital e gerar rendimentos para as ações programadas. Por estas razões, os fundos socioambientais demandam uma estrutura financeira bem definida, prevendo as fontes de captação de recursos que serão destinadas ao funcionamento de seu arranjo organizacional e de sua agenda de financiamento, assim como os tipos de operações financeiras e os modos de financiamento a serem por eles adotados.

Inicialmente, a principal fonte de capitalização dos fundos socioambientais eram recursos advindos das operações de trocas de dívidas. Com o tempo, as oportunidades foram ampliadas e os fundos passaram a mobilizar recursos advindos de doações de agências de cooperação bi e multilaterais, de outros fundos de abrangência global (especialmente, o GEF) e de organizações não governamentais internacionais e nacionais. Além desses, orçamentos públicos e outras receitas instituídas pelo Poder Público federal, municipal ou estadual, como o ICMS Ecológico, multas administrativas por infrações ambientais, *royalties* devidos pelas concessionárias produtoras de petróleo e gás natural e compensações financeiras pela utilização dos recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica.

Mais recentemente, alguns fundos passaram a incrementar a captação de fontes para financiamento de suas agendas, através da aproximação com o setor privado, possibilitando a captação de recursos de condicionantes ou compensações ambientais e socioeconômicas instituídas no licenciamento de empreendimentos de significativo impacto ambiental e de contribuições voluntárias realizadas por esses investidores para melhoria das condições de vida nos territórios onde atuam. Além disso, tanto o contexto global quanto o nacional de grave crise ambiental – em razão dos efeitos trazidos pelas mudanças climáticas e da ameaça de esgotamento de recursos naturais imprescindíveis à sobrevivência do homem – trouxeram mudanças nas oportunidades de financiamento socioambiental, fazendo com que alguns

---

<sup>46</sup>Esses são os casos do Fundo da Mata Atlântica do Rio de Janeiro e do Fundo Amapá, geridos pelo Fundo Brasileiro para Biodiversidade (Funbio), em parceria com o Poder Público dos referidos estados.

<sup>47</sup>Esses são os casos do Fundo de Compensações Ambientais, gerido pela Caixa Econômica Federal.

fundos começassem a direcionar o seu “olhar” para essas oportunidades que incluem recursos destinados à preparação de iniciativas de REDD+ e de transações realizadas em mercados voluntários de carbono.

Segundo Geluda (2010) e Sampaio (2014), os fundos socioambientais, na construção de suas estruturas financeiras, devem avaliar as fontes de financiamento sob a ótica de três eixos – volume, acessibilidade e flexibilidade – que, em conjunto, orientam a tomada de decisão das melhores estratégias para captação, gestão e utilização dos recursos. O volume refere-se à quantidade e à frequência de ingressos dos recursos disponibilizados pelas fontes de financiamento. Algumas destas, como a compensação ambiental do SNUC e as operações de trocas de dívidas, geram grandes quantidades de recursos, sem periodicidade, com aportes realizados em uma ou poucas parcelas. Por outro lado, existem fontes, como os recursos oriundos de taxas de visitação ou concessões em unidades de conservação, que, embora possuam um grande potencial de expansão, costumam gerar aportes em volumes menores, mas mais frequentes.

A acessibilidade avalia o esforço (de capital humano, social, político e econômico) a ser despendido para acessar os recursos de determinada fonte de financiamento (Geluda, 2010; Sampaio, 2014). Para o estabelecimento de uma receita pública, por exemplo, são exigidos esforços administrativos e políticos que demandam investimentos de tempo e recursos. Em outros casos, observam-se impedimentos e limitações para atender a restrições impostas ao acesso de determinadas fontes de financiamento que exigem, entre outros aspectos, a comprovação de regularidade fiscal e experiências pregressas, assim como determinado tempo de existência formal do requerente. Nestes casos, fundos socioambientais de maior porte costumam financiar iniciativas para “quebra de barreiras de acesso” que promovam a regularização e o fortalecimento de arranjos ou organizações de menor porte e o empoderamento de outros atores sociais para que estes consigam acessar determinados recursos.

A flexibilidade prevê a observação de condições impostas pelas fontes de financiamento para utilização dos recursos por elas aportados (Geluda, 2010; Sampaio, 2014). Essas condições de uso podem estar relacionadas a restrições legais, como é o caso da compensação ambiental do SNUC que, por meio do Decreto 4.340/02, define as despesas elegíveis nas quais os recursos podem ser aplicados. Ou a limitações de agendas temáticas e insumos cuja aquisição é permitida. Existem fontes, por exemplo, que não permitem a cobrança de *overhead* nos projetos ou não cobrem custos administrativos de seus financiados. Outra condição refere-se à exigência de contrapartida pelos proponentes que, em geral, pode ser em dinheiro ou em bens e serviços.

Por esses aspectos, nota-se que cada fonte de financiamento possui características e especificidades que precisam ser observadas caso a caso. Algumas, embora tragam um aporte significativo de recursos, não estão disponíveis para cobertura de qualquer despesa. Outras, apesar da periodicidade e flexibilidade, podem não trazer o volume necessário para cobertura da agenda de financiamento. Assim, conforme apontado por Sampaio (2014, p.21), os fundos ambientais “devem buscar a diversificação das suas fontes de recursos e, principalmente, devem estar preparados institucionalmente para arcar com as responsabilidades da gestão dos recursos por eles mobilizados”.

Para isso, os fundos costumam adotar diferentes modelos de operações financeiras e adotar políticas de gestão de ativos. Em geral, esses modelos dividem-se, fundamentalmente, em três tipos: fundo de amortização (*cash* ou *sinking fund*), fundo rotativo (*revolving fund*) e fundo fiduciário (*endowment fund*). Tais operações podem ser aplicadas de forma isolada ou conjuntamente, incluindo, ainda, a utilização de *matching funds* ou fundos de parceria, nos



quais o desembolso de recursos aos proponentes está condicionada à apresentação de contrapartida, em proporções e condições pré-estabelecidas, a serem utilizados para um determinado fim ou projeto. Este arranjo tem como finalidade agregar recursos que – usualmente – não seriam dirigidos à atividade fomentada (Barcellos et al, 2013).

De acordo com diversos autores (Mikitin, 1995; Bayon et al, 1999; Guerin-McManus, 2001; Geluda, 2010; Bladon et al, 2014), os fundos de amortização desembolsam o capital principal e os rendimentos em uma taxa superior à taxa de rendimento até que todo capital seja esgotado. Estes fundos são projetados para desembolsar todo o seu principal ao longo de um período fixo de tempo. Nesta modalidade, toda a execução financeira se dá a fundo perdido. Os fundos rotativos, por sua vez, também repassam recurso a fundo perdido, porém possuem uma entrada constante de novos recursos para repor ou aumentar o capital original utilizado. Já os fundos fiduciários imobilizam uma grande soma de recursos e utilizam apenas os rendimentos recebidos como resultado da gestão de seus ativos. Este formato de operação possui limites, uma vez que a manutenção do equilíbrio entre a disponibilidade financeira e a necessidade de recursos depende do volume de capital imobilizado. A utilização desta modalidade de operação financeira é comum para financiamento de longo prazo de custos recorrentes e administrativos de áreas protegidas ou organizações.

Além das fontes e dos tipos de operações referidas anteriormente, a estrutura financeira prevê os modos de financiamento utilizados pelos fundos socioambientais. Os fundos podem conceder recursos na forma de financiamentos não reembolsáveis, reembolsáveis ou investimentos de impacto (*impact investments*<sup>48</sup>), as duas últimas em condições mais acessíveis que modalidades de financiamento tradicionais, como linhas de crédito público. De acordo com Sampaio (2014), existem, ainda, os chamados fundos de “nicho” que apenas financiam objetos específicos, como uma área protegida. Outras variáveis que definem a atuação dos fundos de nicho específico são, por exemplo, a escala dos projetos (pequeno, médio ou grande porte) e a espacialidade da sua atuação (por biomas, por regiões, por esfera federativa ou por outro território específico).

Por fim, segundo Bayon et al (1999), a eficácia a longo prazo de um fundo socioambiental ou sua viabilidade como fonte sustentável de financiamento depende da qualidade das estratégias adotadas para a preservação de seu capital e geração de renda adequada às atividades que financia. Por esta razão, os fundos costumam adotar políticas de gestão de ativos, levando em conta seus objetivos de investimento, a situação econômica do território onde atuam e os procedimentos exigidos pelos doadores. Essas estratégias variam bastante, especialmente em decorrência do volume gerido pelos fundos. Alguns realizam investimentos de baixo risco e outros aderem a modalidades de investimentos mais arrojadas, como a aquisição de ações. Os fundos costumam delegar a um órgão específico a supervisão da política de gestão de ativos, muitas vezes, definida e implementada por um profissional ou empresa terceirizada.

---

<sup>48</sup>De acordo com a *Global Impact Investing Network* (GIIN), os investimentos de impacto são aqueles realizados em empresas, organizações e fundos com a intenção de produzir um impacto social ou ambiental benéfico mensurável, paralelamente a um retorno financeiro. Esse tipo de investimento pode ser feito tanto em mercados emergentes quanto desenvolvidos e, dependendo das circunstâncias, pode prever retornos abaixo ou acima das taxas praticadas pelo mercado. Os investidores de impacto diferenciam-se, principalmente, pela sua intenção de enfrentar os desafios sociais e ambientais por meio da aplicação de seu capital. Para garantir essa finalidade, são adotados critérios de avaliação dos aspectos sociais e resultados ambientais decorrentes dos investimentos de impacto. O crescimento do mercado de investimento de impacto busca fornecer capital para suportar soluções para os desafios mais urgentes do mundo em setores como agricultura sustentável, habitação a preços acessíveis, cuidados de saúde acessível e disponível, tecnologia limpa, e serviços financeiros (Fonte: <http://www.thegiin.org/cgi-bin/iowa/home/index.html>, acessado em 05/06/15).

### 3.1.4 Estrutura de Governança

A estrutura de governança de um fundo socioambiental compreende as instâncias e os órgãos instituídas para tomada de decisão e realização das ações para captação, gestão e utilização dos recursos destinados ao atendimento de suas finalidades e implementação de sua agenda de financiamento. O funcionamento de cada instância é regido por um conjunto de regras e a relação entre elas se dá a partir da definição de fluxos operacionais que apresentam o caminho e as etapas dos principais processos desenvolvidos no âmbito dos fundos. Ao longo do tempo, percebeu-se que não existem desenhos pré-definidos para as estruturas de governança dos fundos socioambientais, sendo necessário decidir caso a caso qual é o tamanho ideal dessa estrutura, a sua composição e as regras e procedimentos necessários ao alcance de suas finalidades. Nesse sentido, diversos estudos e documentos, como o Manual de Fundos Ambientais do *Interagency Planning Group* (IPG) e os Padrões de Prática para os Fundos Fiduciários para Conservação da *Conservation Finance Alliance* (CFA), buscam, a partir da avaliação de algumas experiências, consolidar lições aprendidas, elencar fatores de sucesso e trazer diretrizes para formação ou adequação dessas estruturas.

Uma das primeiras diretrizes apontadas por esses estudos e documentos, como colocado por Quesne e Lafontaine (2013), é a orientação de que a governança esteja respaldada por um adequado aparato jurídico, composto pelos atos constitutivos dos fundos (lei, contrato, estatuto social etc) e por seus regimentos internos ou manuais operacionais. Esse aparato traz a finalidade e os objetivos do fundo, a sua missão e agenda de financiamento, além das regras, processo e fluxos aplicáveis a captação, gestão e utilização dos recursos. Tais documentos também possuem importância para os integrantes da estrutura de governança, já que – ao definir suas atribuições, obrigações e direitos – orientam as suas atuações e previnem a ocorrência de conflitos de interesses. Além disso, buscam garantir transparência, participação e controle social à atuação desses mecanismos. Evidentemente, esse aparato jurídico interno precisa dialogar com instituições externas relacionadas à agenda de financiamento dos fundos.

Outra orientação refere-se à composição dos órgãos de tomada de decisão dos fundos socioambientais. Bayon et al (1999) afirmam que o mais importante está no estabelecimento de um equilíbrio dentro do órgão diretivo entre as várias partes e interesses envolvidos. Em algumas situações, os “poderes” de aportadores de recursos na estrutura de governança são bastante amplos, cabendo a eles, além da definição de critérios para disponibilização de recursos pelo fundo e da não objeção de iniciativas selecionadas para financiamento, a escolha de integrantes dos órgãos deliberativos e gestores do mecanismo. Tais aspectos podem possibilitar que os interesses desses aportadores se sobreponham aos propósitos e missão do fundo socioambiental, bem como restrinjam a participação de determinados atores sociais em sua estrutura de governança. Deste modo, para Moffat (2000), um acordo claro e mútuo sobre os papéis e responsabilidades de todos os atores e organizações envolvidas na governança dos fundos pode trazer incrementos às contribuições de cada grupo e evitar a ocorrência de conflitos.

Quesne e Lafontaine (2013, p.12) apontam que, no caso de um fundo socioambiental exercer atividades em vários países ou regiões, os órgãos de tomada de decisão devem incluir representantes desses diferentes territórios. Para estes autores, uma das formas de garantir a participação dos atores envolvidos e interessados nas iniciativas é a criação de conselhos de tomada de decisão para subsídios específicos. Esta também é uma maneira de equilibrar a participação de doadores que, deste modo, “podem dar o seu contributo e representar os seus

interesses sem afetar a estrutura de governança institucional central do fundo ambiental e sua apropriação nacional”.

Em uma avaliação realizada entre os fundos socioambientais apoiados pelo GEF (1999), chegou-se a conclusão de que os órgãos diretivos funcionavam melhor quando seus membros atuavam a título individual e não como representantes oficiais de um grupo ou setor. O documento também apontou que os órgãos, com maior diversidade de especialidades e perfis de atores, demonstraram estarem mais aptos ao desempenho de suas atribuições. Para garantir tais habilidades, os fundos costumam criar comitês técnicos ou de aconselhamento que possam contribuir nas tomadas de decisão. A outra estratégia é a incorporação periódica e escalonada de novos integrantes aos seus órgãos diretivos, em busca de renovar as ideias e, ao mesmo tempo, manter o conhecimento institucional.

Para desempenhar as atividades da instância de gestão, os fundos socioambientais costumam possuir uma infraestrutura física, recursos financeiros e humanos. A equipe técnica, composta por profissionais de diferentes especialidades (administrativo, financeiro, jurídico, gerentes de projetos, entre outros), é liderada por um secretário ou diretor executivo. De acordo com Moffat (2000), os fundos mais efetivos são aqueles que contratam indivíduos que se identificam com sua missão. O autor afirma que alguns fundos deixam de atingir todo seu potencial, porque, entre outros aspectos, a lealdade de seus líderes a um determinado setor é demasiadamente maior que ao propósito do próprio mecanismo. Outra lição aprendida, segundo a perspectiva do autor, é que as boas relações entre os integrantes da instância de tomada de decisão e da instância de gestão são chave para uma administração efetiva.

Na instância executora, estão os agentes financiados (também chamados de beneficiários, proponentes, executores etc.), aqueles que acabam sendo os principais responsáveis pela implementação da agenda de financiamento dos fundos socioambientais “no chão”. O perfil desses agentes (pessoa física ou jurídica, pequenos, médios ou grandes produtores rurais ou organizações da sociedade civil, povos e associações indígenas, grupos e comunidades tradicionais, órgãos públicos etc.) varia de acordo com a agenda, as estratégias e as regras de financiamento definidas por cada fundo. De acordo com Scharffenberger (2000, p.50), os fundos se esforçam para alcançar objetivos ambientais, sociais e econômicos por meio das atividades que financiam. Deste modo, “seu êxito esta diretamente relacionado ao êxito das organizações, agências e indivíduos que apoiam. A seleção das organizações e indivíduos é tão importante (e se poderia argumentar que mais importante ainda) que a seleção das iniciativas a apoiar”.

Nota-se, portanto, que a atuação e sucesso de um fundo esta diretamente relacionada à demanda efetiva por suas atividades e a capacidade de absorção de recursos pelos agentes que atuam no território. Nesse sentido, segundo Smith (2000), os fundos socioambientais, ao longo do tempo, tem demonstrado habilidade para trabalhar no fortalecimento de capacidades dos agentes financiados. Alguns fundos, inclusive, possuem linhas de atuação específicas para o fortalecimento e empoderamento dos atores locais. Além disso, disponibilizam recursos para apoiar organizações e comunidades na elaboração de suas propostas de projetos, bem como no incremento de seus processos de execução das iniciativas aprovadas e acesso a financiamentos adicionais.

Os fundos precisam estabelecer procedimentos justos e transparentes para seleção das iniciativas a serem financiadas, que procurem não restringir a participação dos atores sociais nelas envolvidos ou por elas impactados. De acordo com a avaliação realizada pelo GEF (1999), em muitos casos, foi difícil para os fundos socioambientais avaliados instituírem procedimentos administrativos ágeis para a execução dos projetos, principalmente por conta de exigências impostas por seus aportadores de recursos. Por esta razão, a avaliação sugere

que o próprio GEF e suas agências implementadoras avaliem que influência pode exercer a imposição de complexos procedimentos administrativos à capacidade de respostas dos fundos financiados, assim como aos gastos administrativos e custos de transação dos destinatários finais.

A obtenção de recursos financeiros pelos agentes financiados esta condicionada a processos de seleção que, de modo geral, envolvem a realização de demandas espontâneas ou induzidas. No primeiro caso, os atores interessados encaminham propostas, por iniciativa própria, a qualquer tempo, conforme a agenda de financiamento, regras, linhas de atuação e critérios relativamente fixos e divulgados periodicamente pelos fundos. Alguns fundos, que utilizam a demanda espontânea, apenas divulgam os períodos em que costumam ocorrer as seleções anuais. Nas demandas induzidas, os atores interessados encaminham aos fundos propostas em resposta a editais ou outros instrumentos de convocação lançados previamente, os quais estabelecem o enfoque da concorrência. Esta última modalidade de seleção precisa ser utilizada com cautela para não promover a ocorrência ou o acirramento de disputas no território.

As maiores preocupações estão associadas à definição de uma estrutura de governança – ágil – que garanta o alcance de resultados a custos administrativos razoáveis, com o objetivo de assegurar a execução de atividades de “chão”, de modo que o fundo socioambiental exerça o seu papel primordial de intermediário financeiro e atenda às expectativas existentes no território onde atua. A maior parte dos fundos avaliados pelo GEF (1999) mantinham seus custos operacionais entre 20 e 25%. Em outros, esses percentuais acabavam sendo mais elevados, por conta de atividades de assistência prestadas aos agentes financiados e voltadas ao fortalecimento institucional do próprio fundo que, segundo os avaliadores, não deveriam ser computados entre os custos de operação.

Para garantir o desenho de uma estrutura de governança ágil, alguns fundos socioambientais incubados – ou seja, que não possuem personalidade jurídica própria, instituem um modelo de gestão compartilhada, exercida por mais de uma organização incubadora, que dividem responsabilidades, levando em conta suas “expertises” e aspectos operacionais (burocráticos) internos, de modo a otimizar gastos. Outros fundos possuem organizações mentoras que acabam abrindo “portas”, facilitando diálogos e processos de captação de recursos. Na adoção desses modelos e estratégias, apesar das facilidades, podem incidir sobreposição de interesses. Em um caso específico avaliado por esta pesquisadora durante sua trajetória profissional, a organização incubadora e o fundo por ela incubado acabaram, em um momento de queda dos volumes de recursos ao financiamento socioambiental, competindo pelas mesmas oportunidades, prevalecendo o interesse da organização incubadora, em detrimento das demandas do fundo incubado.

### **3.1.5 Processos de Accountability**

A atuação dos fundos socioambientais como intermediários financeiros impõe uma série de responsabilidade a estes mecanismos. Afinal de contas, na maior parte dos casos, estes fundos estão lidando com recursos cuja propriedade pertence a terceiros. Deste modo, precisam possuir credibilidade, garantindo a transparência de suas operações. Além disso, pelo interesse público inerente as suas agendas de financiamento, devem assegurar os meios necessários ao controle social de sua atuação. Estas e outras obrigações estão inseridas no âmbito daquilo que é chamado, neste trabalho, de processos de *accountability*. Os processos de *accountability* extrapolam os mecanismos e instrumentos para prestação de contas normalmente adotados pelos fundos socioambientais, estando diretamente associados a aspectos de alta relevância, como credibilidade, transparência, participação, monitoramento e

avaliação, controle social e resolução de conflitos. Tais aspectos estão interligados e impactam um ao outro de diversas maneiras.

O termo *accountability*, traduzido ou usado como fiscalização, responsabilização ou controle e, principalmente, como prestação de contas, possui diferentes abordagens. Algumas relacionadas ao controle e monitoramento da legalidade das ações praticadas nos setores das entidades públicas e ao controle pelos cidadãos das ações de representantes por eles eleitos (Antunes, 2002). A chamada abordagem tradicional, por exemplo, relaciona-se à obrigação que uma autoridade formal – pública ou privada – possui de manter os seus “subordinados” informados (GAP, 2003). Neste caso, é defendida a definição clara de papéis e responsabilidades e o monitoramento de seu cumprimento, assim como a elaboração de relatórios de prestação de contas regulares e a instituição de sanções para os casos de descumprimento de obrigações pela autoridade formal.

Para Espinosa,

Uma das conquistas mais significativas do processo de democratização, que vem se desenvolvendo em algumas regiões, é constituída pela transparência e pela prestação de contas de cada uma das atividades que são levadas a cabo nos setores das entidades públicas. Em alguns países, essa exigência estende-se às organizações da sociedade civil, na medida em que estas tem a oportunidade e procuram participar de maneira mais dinâmica nos assuntos públicos da mais variada natureza: direitos humanos, equidade de gênero, preservação ambiental, direitos indígenas, entre outros e, para tanto, recebem recursos destinados ao desenvolvimento mais adequado de suas respectivas atividades. (2012, p.16)

A abordagem *stakeholder accountability* amplia o escopo e abrangência da abordagem tradicional, adotando uma perspectiva mais abrangente e participativa sob a qual o direito de exigir uma atuação responsável e confiável de um indivíduo, grupo ou organização é garantido a qualquer um que possa ser, ou seja, impactado pelas atividades que esses desenvolvem (GAP, 2003). A obrigação de ser responsável e confiável passa a não ser determinada unicamente pela delegação de autoridade, já que todos são verdadeiramente responsáveis perante aqueles que impactam. Esta responsabilidade passa a ser difusa, assim como os impactos das ações praticadas. E, por sua vez, estes impactos – sejam eles diretos ou indiretos – são suficientes para incidência das responsabilidades.

Nesse sentido, de acordo com o trabalho desenvolvido pelo *Global Accountability Project's* (GAP, 2003), os *stakeholders* encontram-se divididos em dois grupos: internos e externos. Os primeiros estão inseridos na estrutura de governança das organizações, exercendo, por exemplo, o papel de aportadores de recursos, equipes técnicas, agentes financiados etc. Os externos são aqueles que, embora sejam impactados pelas decisões e atuação dessas organizações, não se encontram inseridos em suas estruturas de governança. Vale mencionar que esta foi a abordagem adotada por esta pesquisa para reflexão sobre os processo de *accountability* definidos pelos fundos socioambientais presentes nos estudos de caso.

De acordo com a *International Finance Corporation* (IFC, 2007), a adoção de medidas para aumentar a transparência de uma iniciativa acaba gerando confiança entre os atores envolvidos. Entre estas medidas estão, principalmente: a divulgação antecipada de informações; o fornecimento e garantia de acesso às informações que permitam a participação informada, em formato e linguagem adequada e compreensível aos diferentes atores; e a divulgação ampla e clara das regras, processos e fluxos adotados para captação, gestão e utilização dos recursos, especialmente para seleção de iniciativas ou projetos a serem

financiados. É possível notar que as medidas destinadas à transparência estão ligadas à possibilidade de participação informada pelos atores internos e externos à estrutura de governança dos fundos.

Segundo a *International Association for Public Participation* (IAPP)<sup>49</sup>, apesar das diferentes terminologias utilizadas, a “participação pública significa envolver aqueles que são afetados por uma decisão no processo de tomada desta decisão, fornecendo aos participantes as informações que eles precisam para estarem envolvidos de forma efetiva e comunicando a eles como a suas contribuições e insumos impactam a decisão”. As práticas de participação pública envolvem reuniões públicas, entrevistas, oficinas, comitês consultivos, eleições e votações, fóruns de discussão, além de outras formas de envolvimento direto com o público<sup>50</sup>. De acordo com a IAPP<sup>51</sup>, o incremento da participação e aumento do nível de envolvimento tende a gerar um sentimento de propriedade e responsabilidade pelas escolhas e decisões tomadas entre os atores. Em determinadas situações, podem ser necessárias ações destinadas a empoderar os atores para que esses sejam capazes de participar de forma plena e efetiva dos processos de tomada de decisão.

Os processos de *accountability* devem prever, ainda, práticas de monitoramento e avaliação que, além de analisar as iniciativas financiadas, sejam aplicadas às atividades internas do próprio fundo socioambiental e garantam a participação dos atores impactados. No tocante ao monitoramento, de acordo com Souza Dias

As ações que envolvem o monitoramento precisam se prontificar a dar retorno aos seus colaboradores, empreendedores e beneficiários. Os instrumentos de registro dessas considerações/observações podem ocorrer de diferentes tipos de relatórios, os quais permitirão futuras tomadas de decisão ou replanejamento das ações a serem executadas; tudo em prol do aperfeiçoamento da execução do projeto.

O maior desafio na implementação de instrumentos de monitoramento é a sua adequação às metas que se deseja alcançar. Todo monitoramento deve ser cuidadoso quanto aos modelos de registros à frequência com que são realizados e à transparência com que são divulgados. Tudo isso visando auxiliar na priorização dos objetivos a serem alcançados, para garantir a eficácia e a eficiência do projeto a ser executado (2012, p.329).

O referido autor esclarece que o contexto territorial, identificado a partir de diagnósticos e pesquisas, deve orientar a escolha dos indicadores e alvos das metas. Esta escolha, além de utilizar os dados coletados, deve prever a realização de processos participativos dos diferentes atores sociais, permitindo discussões amplas sobre as prioridades e metas a serem alcançadas. “O diálogo participativo dos diferentes grupos, principalmente

---

<sup>49</sup>Informações obtidas no site <http://www.iap2.org>, acessado em 17/05/2015.

<sup>50</sup>Os valores fundamentais defendidos pela referida organização para práticas de participação pública são: A participação pública é baseada na crença de que aqueles que são afetados por uma decisão tem o direito de ser envolvidos no processo de tomada desta decisão; A participação pública inclui a promessa de que a contribuição do público influenciará a decisão; A participação pública promove decisões sustentáveis por reconhecer e comunicar as necessidades e interesses de todos os participantes. A participação pública busca e facilita o envolvimento de pessoas potencialmente afetadas ou interessados em uma decisão. A participação pública busca a contribuição dos participantes na concepção de como eles participam. A participação pública fornece aos participantes a informação que necessitam para participar de forma significativa. A participação pública comunica aos participantes como a sua contribuição ou insumo afetou a decisão. Informações obtidas no site <http://www.iap2.org>, acessado em 17/05/2015.

<sup>51</sup>Informações obtidas no site <http://www.iap2.org>, acessado em 17/05/2015.

dos mais vulneráveis, pode proporcionar um mecanismo para garantir o alcance de entendimentos comuns das prioridades, elencando a hierarquia das ações a serem executadas. O essencial, nesse caso, é a participação pública nas diversas fases de implantação dos projetos, ou seja, da elaboração à avaliação” (Souza Dias, 2012, p.329).

Os processos de *accountability* de um fundo socioambiental buscam, ao longo de toda sua atuação, torna-lo mais confiável e responsável perante os atores envolvidos ou impactados por suas atividades e a sociedade como um todo, considerando, especialmente, o interesse público e coletivo inerente a sua agenda de financiamento. Consequentemente, ao atuar desta maneira espera-se que as decisões tomadas pela estrutura de governança sejam efetivas na satisfação das necessidades daqueles que o mecanismo afeta e mais equitativas. No entanto, é evidente que existem desafios para que isto ocorra. À medida que os processos de *accountability* tornam-se mais “sofisticados”, existe uma forte tendência de que também se tornem mais burocráticos e caros, levando a tomadas de decisões mais demoradas que acabam ofuscando os ganhos alcançados pelo envolvimento de mais atores nessas decisões (GAP, 2003). Para evitar que isto ocorra, é preciso criar meios para fortalecer esses processos sem torna-los demasiadamente burocráticos.

Sendo assim, na perspectiva desta pesquisa, é importante ter em mente que a “desburocratização” dos processos de *accountability* não significa: “decisões rápidas, tomadas a qualquer custo”. Na realidade, a “desburocratização” deve respeitar os “tempos” dos diferentes atores presentes no território e promover a definição de processos flexíveis e fluídos que garantam a sua participação efetiva. Nesse sentido, um dos principais desafios consiste na criação de processos de *accountability* que garantam “voz” aos diferentes atores, em especial àqueles mais impactados, de modo que eles se apropriem das iniciativas desenvolvidas. Os interesses destes não podem ser ofuscados pelos interesses dos atores mais influentes e poderosos. Caso contrário, tais processos podem acabar contribuindo para manutenção ou acentuado relações de poder presentes nos territórios.

### **3.2 Os Fundos Socioambientais nos Contextos Climáticos Global e Nacional**

O financiamento climático, no entendimento desta pesquisa, se refere a todos os recursos mobilizados para mitigação e adaptação aos efeitos decorrentes das mudanças climáticas, gerando benefícios tanto nos países desenvolvidos quanto em desenvolvimento, como, por exemplo, os recursos destinados ao cumprimento dos compromissos assumidos pelas Partes da CQNUMC. A maior parte dos recursos destinados ao financiamento climático, atualmente, proveem do setor privado. Segundo Nakhooda et al (2014), não está clara a quantidade de recursos públicos dispendidos pelos países desenvolvidos que representa, de fato, um esforço adicional às mudanças climáticas e não aos compromissos anteriormente existentes no sentido de apoiar o desenvolvimento dos demais países. O financiamento climático, seja este público ou privado, costuma fluir por meio de diferentes canais, sendo os fundos socioambientais multilaterais, nacionais e locais apenas uma dessas vias, mas com significativa participação nesse contexto.

Os fundos começaram a ser utilizados, inicialmente, no financiamento de iniciativas socioambientais, no âmbito das operações de “trocas de dívidas por natureza” (*debt-for-nature swap*) que surgiram, no final dos anos 80, em decorrência da crise das dívidas externas de países em desenvolvimento. Por meio dessas operações, a dívida de um país devedor, normalmente uma nação em desenvolvimento, é renegociada com o país credor, de modo a viabilizar a sua redução e conversão para o financiamento de iniciativas voltadas à conservação da biodiversidade no país devedor (Geluda, 2010). Apesar de representar uma importante alternativa aos países em desenvolvimento, as trocas de dívidas geravam grandes

volumes de recursos que os agentes locais não tinham capacidade de absorver de forma imediata. Arelado a isto, os programas de conservação a serem desenvolvidos previam agendas de financiamento de longo prazo e – de modo geral – as entidades públicas nos países devedores/receptores ainda não estavam acostumadas ou preparadas para lidar com esse perfil de iniciativa na área ambiental.

As fragilidades institucionais internas dos países devedores/receptores e as exigências dos países credores/doadores levaram à demanda, principalmente destes últimos, pela criação de novos arranjos organizacionais, transparentes e confiáveis, para realizar a gestão dos recursos oriundos das trocas de dívidas nos países devedores/receptores (Guerin-McManus, 2001). Em busca de solucionar tais aspectos, começaram a ser instituídos novos mecanismos, no formato de fundos fiduciários ou *trust funds*, que recebiam e realizavam a gestão dos recursos oriundos dos acordos celebrados entre os países credores/doadores e os países devedores/receptores. Tais arranjos atuavam como intermediários entre as fontes de financiamento e os programas de conservação a serem executados, buscando garantir a disponibilidade de recursos ao longo do tempo, assim como trazer maior segurança as operações de trocas de dívidas, em especial aos países credores/doadores.

Os recursos das trocas de dívidas eram destinados a própria criação e estruturação dos fundos fiduciários, à implementação de projetos socioambientais específicos e, principalmente, ao financiamento de longo prazo de áreas protegidas, como as unidades de conservação e outras reservas. Os referidos fundos existem até hoje e possuem diferentes formatos, conforme elementos e variações mencionadas ao longo da primeira seção deste. A maioria desses possui natureza jurídica privada e personalidade jurídica própria. Porém, em determinadas situações, como é o caso do *Tropical Forest Conservation Act* (TFCA)<sup>52</sup>, gerido pelo Fundo Brasileiro para Biodiversidade, funcionam como fundos incubados por outras instituições.

Posteriormente, no início da década de 90, devido a preocupações globais com a deterioração contínua dos ecossistemas e recursos naturais e com o agravamento de problemas sociais e econômicos, foi realizada, no Brasil, a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio-92). Nesta ocasião, entre os documentos oficiais, foi elaborada a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (CQNUMC), prevendo a obrigação de determinados países (Anexo II) de contribuírem com os esforços de mitigação e adaptação das demais nações por meio da transferência de recursos financeiros e tecnológicos. Além de compensarem os países em desenvolvimento pelos impactos das mudanças do clima, tais recursos devem apoiá-los na adoção de trajetórias de desenvolvimento menos intensivas em carbono e, por isso, geralmente, mais onerosas.

Segundo Wehbe,

A obrigação de financiamento na Convenção fundamenta-se, entre outros princípios, no do poluidor-pagador. Segundo este, cabe ao poluidor suportar os custos de medidas preventivas e/ou cabíveis para a eliminação ou a

---

52O TFCA foi instituído em 2010, com duração prevista para 5 (cinco) anos, a partir de um acordo celebrado entre o governo americano, por meio da Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID, sigla em inglês) e do governo brasileiro, no montante de US\$ 20,8 milhões, a serem destinados a projetos nos biomas Caatinga, Cerrado e Mata Atlântica. O Funbio atua como Secretaria Executiva do Comitê da Conta/Sub-fundo TFCA no Brasil, presidido pelo Ministério do Meio Ambiente. O Funbio recebe os recursos, faz desembolsos para os projetos, e também realiza atividades de acompanhamento, com monitoração e a produção de relatórios técnico-financeiros periódicos que acompanham a execução e o status dos projetos em relação aos objetivos planejados. Para mais informações, acesse: <http://www.funbio.org.br/tfca-tropical-forest-conservation-act-2/>.



neutralização dos danos ambientais de sua responsabilidade histórica. A tarefa de financiamento para o clima refere-se, pois, à internalização de parte desses custos pelos países desenvolvidos em razão da externalidade global suscitada em seus processos de industrialização e desenvolvimento. (2011, p.378)

A CQNUMC também dispôs sobre as condições para cumprimento da obrigação de financiamento, estabelecendo que os recursos financeiros a serem providos pelos países Anexo II deverão ser: novos e adicionais, especialmente, às contribuições a título de Ajuda Oficial ao Desenvolvimento (AOD); adequados às necessidades da estabilização climática; e previsíveis, para permitir o planejamento efetivo de ações, devendo haver a divisão de encargos entre esses países. No que tange ao sistema de governança, a Convenção também recomenda a transparência de informações e procedimentos de *accountability*, além do equilíbrio e equidade na representação das partes (Weber, 2011).

Para provisão de recursos financeiros a título de doação ou em base concessional, inclusive para fins de transferência de tecnologia, a Convenção definiu um mecanismo financeiro, o qual deve funcionar sob a orientação da COP – a quem cabe decidir sobre suas políticas, suas prioridades programáticas e seus critérios – e prestar contas a esta (Art.11, CQNUMC). O referido mecanismo, segundo a CQNUMC, deve ter uma representação equitativa e equilibrada de todas as Partes, em um sistema transparente de administração<sup>53</sup>. O funcionamento do mecanismo financeiro deve ser confiado a uma ou mais entidades internacionais existentes (Art.11, parágrafo 1º, CQNUMC).

Alguns meses antes de acontecer a Rio-92, especificamente em outubro de 1991, através da resolução do Conselho de Administração dos Diretores Executivos do Banco Mundial, houve a criação do *Global Environment Facility* (GEF), um mecanismo de cooperação internacional, com a finalidade de fornecer concessão de novos, adicionais e concessionais financiamentos para enfrentamento dos problemas ambientais mundiais, ainda na forma de um programa piloto de US\$ 1,2 bilhão de dólares. A ideia de criação do mecanismo havia surgido, aproximadamente, três anos antes, durante a reunião anual do Conselho de Governadores do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional (FMI), a partir de uma sugestão do Primeiro-Ministro francês, apoiada pelo governo alemão, em resposta a crescente pressão doméstica nesses países para adoção de medidas em defesa do meio ambiente global (Santos da Silva, 2012). O GEF, ainda na década de 90, foi escolhido para atuar como mecanismo financeiro da CQNUMC, após o conturbado processo que envolveu sua criação.

A criação do GEF – antes das negociações realizadas durante a Conferência e sem qualquer articulação com os países em desenvolvimento – foi criticada sob o argumento de

---

<sup>53</sup>De acordo com o art.11, parágrafo 3, da Convenção, a COP e a entidade ou entidades encarregadas do funcionamento do mecanismo financeiro devem aprovar os meios para operar o financiamento climático, que devem incluir o seguinte: a) Modalidades para garantir que os projetos financiados para enfrentar a mudança do clima estejam de acordo com as políticas, prioridades programáticas e critérios de aceitabilidade estabelecidos pela Conferência das Partes; b) Modalidades pelas quais uma determinada decisão de financiamento possa ser reconsiderada à luz dessas políticas, prioridades programáticas e critérios de aceitabilidade; c) Apresentação à Conferência das Partes de relatórios periódicos da entidade ou entidades sobre suas operações de financiamento, de forma compatível com a exigência de prestação de contas prevista no parágrafo 1 deste Artigo; e d) Determinação, de maneira previsível e identificável, do valor dos financiamentos necessários e disponíveis para a implementação desta Convenção e das condições sob as quais esse valor deve ser periodicamente reexaminado.

colocar os países do G7<sup>54</sup> na dianteira da tomada de decisões sobre as transferências financeiras do Norte para o Sul, permitindo que esse grupo definisse os problemas ambientais globais da maneira como ele o percebia e estabelecesse os limites e a amplitude de sua responsabilidade em ajudar os países em desenvolvimento (Santos da Silva, 2012). As críticas também se relacionavam ao fato do GEF ter sido colocado sob a égide do Banco Mundial, na qual, entre outros aspectos, as quotas de voto são proporcionais às contribuições financeiras que os países fazem para a entidade, estando assegurado o predomínio da vontade dos países desenvolvidos. Além disso, o GEF foi criado para atuar exclusivamente no apoio a iniciativas de impactos globais, o que, para alguns, sugeria que os países ricos financiariam aquelas ações que, mesmo em países em desenvolvimento, trouxessem benefícios a sua própria situação (Corrêa do Lago, 2006).

Diante das críticas dos países em desenvolvimento e de organizações da sociedade civil, ainda durante a Rio-92, teve início o processo de reestruturação do GEF. Segundo Santos da Silva (2012), tal processo, encerrado em 1994, dando fim a fase piloto do mecanismo, foi marcado pelo confronto entre dois grupos. De um lado, as Agências da ONU, países em desenvolvimento e a maioria das organizações não governamentais, lutando pela instituição de uma estrutura de governança parecida com a estrutura das Nações Unidas, onde, por exemplo, todos os participantes da Assembleia possuem igual direito a voto, e pela adoção de valores disseminados no Regime da ONU, como transparência, democracia, universalismo e *accountability*. Do outro, os países desenvolvidos e o Banco Mundial, almejando a manutenção de uma estrutura de governança pautada em valores de eficiência, relação custo-benefício, gestão eficaz e habilidades executivas.

O processo de reestruturação do GEF buscou ampliar a participação dos países em desenvolvimento, com o reforço de sua representação. Os processo de tomada de decisão passaram a exigir uma “dupla maioria”, composta tanto por doadores do Norte como por países “beneficiários” do Sul, sob a qual a aprovação de uma proposta, quando não houvesse consenso, seria realizada mediante 60% dos votos de acordo com a contribuição de cada membro e por 60% dos votos dos países representados no Fundo. O mecanismo foi separado do sistema de tomada de decisão do Banco Mundial que passou a atuar como depositário fiel do fundo fiduciário do GEF e prover ao mecanismo serviços administrativos. A estrutura de governança do GEF prevê diferentes instâncias e membros, destacando-se, entre eles, a Assembleia e o Conselho<sup>55</sup>.

Embora a reestruturação do GEF tenha sido considerada como bem sucedida, alguns pontos, como colocado por Santos da Silva (2012), ainda são objeto de críticas e influenciam a capacidade de atuação do mecanismo, entre esses estão: a falta de engajamento e

---

<sup>54</sup> O Grupo dos Sete (G7) é um grupo internacional que reúne os sete países mais industrializados e desenvolvidos economicamente do mundo: Estados Unidos, Alemanha, Canadá, França, Itália, Japão e Reino Unido.

<sup>55</sup> Na Assembleia, estão representados todos os países membros do mecanismo que realizam as revisões e avaliação das políticas mais gerais sobre a sua atuação, assim como a aprovação de alterações em seu arranjo institucional. Nessa instância, também ocorrem reuniões plenárias e painéis, exposições e eventos paralelos, que contam com a presença de ambientalistas, parlamentares, líderes de negócios, cientistas, representantes de organizações não governamentais, entre outros, para reflexão sobre os desafios ambientais globais no contexto do desenvolvimento sustentável e outros temas correlatos. Ao Conselho cabe elaborar um programa de trabalho, baseado nas diretrizes definidas pela Assembleia, assim como tomar decisões em matéria de política, estratégias e formas de implementar as atividades planejadas. De acordo com quinto estudo sobre os resultados finais do GEF (2014), o Conselho continua sendo o melhor meio para conhecer e compreender as aspirações dos grupos de países interessados. Dos 32 membros do Conselho, 18 são países “receptores” (sendo 16 países em desenvolvimento e 2 países com economias em transição) e 14 são países desenvolvidos. O desenho da estrutura de governança do GEF encontra-se detalhado no site da organização [https://www.thegef.org/gef/gef\\_structure](https://www.thegef.org/gef/gef_structure).

participação financeira do setor privado, ocasionada pelas dificuldades para mensurar os riscos existentes nos projetos financiados; a distribuição de poder, ainda muito concentrada no grupo de países que compõem o G7, levando a diminuição da capacidade dos países em desenvolvimento de negociar aspectos institucionais; e a complexidade dos processos de operacionalização do mecanismo, considerando que, a partir da sua reestruturação e da criação de um aparato operacional mais complexo e rígido, o processo de financiamento de projetos tornou-se um dos mais burocráticos e lentos na área, impactando o desempenho da organização<sup>56</sup>.

Os resultados das iniciativas financiadas pelo GEF são avaliados a partir de critérios, metas e indicadores previamente estabelecidos nos projetos. No que se refere às mudanças climáticas, por exemplo, um dos indicadores utilizados por interesse dos doadores do GEF é a quantidade de emissões de gases de efeito estufa reduzidas ou evitadas pelas iniciativas financiadas e o custo da tonelada de CO<sub>2</sub> não emitida. O cálculo das emissões totais reduzidas ou evitadas pelas iniciativas do GEF baseia-se nos dados fornecidos por cada projeto (GEF-5, 2014). Vale dizer que se trata de uma estimativa, pois nem todos os projetos desenvolvem linhas de base ou metodologias para calcular exatamente o volume de emissões de gases de efeito estufa reduzidas ou evitadas por suas respectivas iniciativas.

O referido estudo menciona (GEF-5, 2014) que a eficácia é utilizada como medida para qualificação dos resultados alcançados pelas iniciativas financiadas, ou seja, avalia-se o cumprimento das condições acordadas no projeto. Contudo, como apontado por Neves (2012, p.58), “a capacidade de saber fazer, alia-se a capacidade de saber fazer de modo certo (eficiência) a coisa certa (eficácia), gerando valor para o cidadão e para a sociedade (efetividade)”. Na observação da eficiência, eficácia e principalmente da efetividade parece que as avaliações das iniciativas apoiadas pelo GEF ainda deixam a desejar. Inclusive, o próprio estudo aponta que a análise observou deficiências no sistema de gestão baseado em resultados do GEF, informando que este sobrecarrega o sistema do fundo como um todo, além de não possibilitar uma avaliação integrada das iniciativas financiadas e de sua efetividade ao atendimento de demandas locais, nacionais e globais (GEF-5, 2014).

Apesar das deficiências ainda presentes em sua estrutura de governança, em um cenário global de constantes mudanças no financiamento ambiental, incluindo o decréscimo significativo da destinação de recursos públicos para tal finalidade, destaca-se o papel do GEF como primeiro fundo de meio ambiente de abrangência global e como mecanismo financeiro de diferentes acordos internacionais, como a Convenção da Diversidade Biológica, a Convenção de Estocolmo sobre os Poluentes Orgânicos Persistentes, a Convenção de Combate à Desertificação e Mitigação dos Efeitos da Seca, a Convenção de Minamata sobre Mercúrio; e o Protocolo de Montreal. Neste último, o apoio do GEF restringe-se a países com economias de transição. Em 30 de setembro de 2013, o GEF havia financiado 3.566 projetos, correspondendo a, aproximadamente, US\$ 13 bilhões em doações (GEF, 2013). O GEF, ao

---

<sup>56</sup> O quinto estudo sobre os resultados finais do GEF (GEF-5, 2014) constatou que entre 2010 e 2014 aconteceram melhoras na eficiência dos ciclos dos projetos financiados, mas não melhoras significativas no tempo de processamento desses que, em sua maioria, superou a meta atual de 18 meses definida pelo fundo. Por outro lado, o estudo aponta que os problemas presentes no modo de operação do fundo global não podem ofuscar os resultados consideráveis de sua lógica de intervenção. Na perspectiva da referida análise, mesmo podendo ser caracterizado como um arranjo de ação lenta que oprime os seus projetos com requisitos, muitas vezes, tidos como desnecessários, os resultados das iniciativas financiadas pelo GEF, onde – pelo menos – 80% são considerados satisfatórios ou mais, superam a média internacional. Os fatos observados durante o estudo também demonstraram que muitas iniciativas financiadas pelo GEF não teriam sido implementadas sem a contribuição catalítica do mecanismo e, caso houvessem ocorrido, teriam sido implementadas mais lentamente ou não estariam alinhadas a normas internacionais.

longo de sua trajetória, contribuiu para a concepção de diversos fundos socioambientais de abrangência nacional voltados, principalmente, à conservação de áreas protegidas.

Durante o quarto período de capitalização do Fundo (2006-2010), 31 países comprometeram-se com doações de, aproximadamente, US\$ 1 bilhão para a área de mudanças climáticas, dos quais a maioria foi aprovada e desembolsada para iniciativas de mitigação e adaptação. Já no quinto período (2011 - 2014), 40 países doadores depositaram US\$ 777 milhões para a área. Deste volume, em novembro de 2013, o GEF já havia comprometido um total de US\$ 582 milhões para 127 projetos, dos quais, em setembro de 2014, haviam sido desembolsados US\$ 31 milhões. Para a sexta reposição (2015-2018), espera-se que o GEF possa dispor de, aproximadamente, US\$ 3 bilhões para o financiamento climático, considerando o compromisso assumido por 30 países de doar um volume estimado de US\$ 4,4 bilhões para tal finalidade (Nakhooda et al, 2014).

O GEF administra, ainda, o *Least Developed Countries Fund* (LDCF) e o *Special Climate Change Fund* (SCCF), propostos pelo Acordo de Marrakesh (COP 7), sob a orientação da Conferência das Partes (COP) da CQNUMC, com vistas a apoiar planos e projetos de adaptação de pequena escala. De acordo com informações constantes em um relatório elaborado pelo GEF sobre o progresso dos referidos fundos (GEF, 2014), em agosto de 2014, os compromissos de doações ao LDCF chegaram ao volume de US\$ 915,16 milhões, dois quais, aproximadamente, 95% já haviam sido aportados ao fundo. O relatório ainda apontava que, no curto prazo, a demanda por recursos do LDCF excederia consideravelmente os fundos disponíveis e que, em 26 de setembro de 2014, não havia recursos disponíveis para novas aprovações de financiamento. No tocante ao SCCF, o relatório informou que, em agosto de 2014, os compromissos de doações chegaram a US\$ 347,71 milhões, dois quais 95% já haviam sido aportados ao fundo. Durante o período do relatório (abril a setembro de 2014), os recursos do SCCF poderiam atender menos de 30% da demanda enquadrada como projetos prioritários.

O Acordo de Copenhague (CQNUMC, 2009b)<sup>57</sup>, embora as dificuldades nas negociações e as dúvidas políticas, trouxe alguns avanços quanto ao financiamento climático. Os países desenvolvidos se comprometeram a contribuir com cerca de US\$ 30 bilhões ao ano entre 2010 e 2012 (financiamento em curto prazo) e de US\$ 100 bilhões anuais até 2020 (financiamento a longo prazo), visando o apoio a ações de mitigação – incluindo REDD+, adaptação e transferência de tecnologia e capacitação nos países em desenvolvimento. Tais recursos seriam canalizados através do então chamado Fundo Verde de Copenhague para o Clima, objeto de proposta realizada pelo G77, que reúne países em desenvolvimento e a China, em resposta a revisão do arcabouço de gestão dos recursos financeiros definido pela Convenção, pauta central nas negociações formais em Copenhague (Wehbe, 2011).

Outro ponto destacado pelos autores (Schalatek et al, 2010) diz respeito ao posicionamento do Banco Mundial e dos bancos multilaterais durante a COP em Copenhague no sentido de persuadir os ministros e chefes de Estado quanto à conveniência de canalizar o financiamento a curto prazo já prometido através do *Climate Investment Funds* (CIFs), levando em conta que parte do compromisso assumido já estava acordado com a entidade. Na ocasião, o Banco Mundial conseguiu arrecadar US\$ 90 milhões de dólares em novos compromissos ao CIF, para dar início ao Programa em Grande Escala de Energia Renovável aos Países de Baixa Renda.

---

<sup>57</sup>O Acordo de Copenhague foi elaborado de última hora e não recebeu respaldo ou foi cotado pelo pleno da Conferência das Partes (COP) da CQNUMC na ocasião. Os representantes dos 193 países Parte da Convenção apenas “tomaram nota” de referido acordo (Schalatek et al, 2010, p.01).

Estabelecido em 2008, através de uma parceria global, oCIFs, não formalmente vinculado à CQNUMC, tem o propósito de apoiar o enfrentamento dos desafios colocados pelas alterações climáticas para o desenvolvimento. Este fundo prevê um conjunto de instrumentos financeiros e de mitigação de risco que pretendem apoiar os países em desenvolvimento a fazer progressos em suas capacidades de adaptação às mudanças climáticas e de redução de emissões de carbono. Os bancos multilaterais de desenvolvimento *African Development Bank* (AfDB), *Asian Development Bank* (ADB), *European Bank for Reconstruction and Development* (EBRD), *Inter-American Development Bank* (IDB), e o *World Bank Group* (WBG), incluindo o *International Finance Corporation* (IFC), atuam como agências implementadoras do CIFs. As doações já recebidas por este fundo chegam a US\$ 8,1 bilhões<sup>58</sup>, existindo expectativas quanto a alavancagem de recursos adicionais, no montante de US\$ 57 bilhões, de outras fontes.

O CIFs aloca os recursos através de 4 (quatro) carteiras ou janelas de financiamento: (i) *Clean Technology Fund* (CTF) que provê aos países de renda média financiamentos destinados a ampliar a demonstração, implantação e transferência de tecnologias de baixo carbono em energia renovável, eficiência energética e transportes sustentáveis; (ii) *Forest Investment Program* (FIP) que apoia os esforços dos países em desenvolvimento para reduzir o desmatamento e a degradação florestal e promover a gestão sustentável das florestas, de modo a atingir as reduções de emissões e o aumento dos estoques de carbono florestal (REDD+); (iii) *Pilot Program for Climate Resilience* (PPCR) que apoia os países em desenvolvimento a integrar a resiliência do clima no planejamento do desenvolvimento, bem como oferece financiamento adicional aos setores público e privado na implementação de tal planejamento; e (iv) *Scaling Up Renewable Energy in Low Income Countries Program* (SREP) que apoia a implementação de soluções de energia renovável para o aumento do acesso à energia e o crescimento econômico nos países mais pobres do mundo.

Em 2010, durante a COP 16, realizada em Cancun, aconteceu a criação formal do *Green Climate Fund* (GCF) – instrumento específico para o financiamento público climático de abrangência global, destinado a ajudar os países em desenvolvimento a encontrar maneiras de reduzir as suas emissões e adaptarem-se aos efeitos adversos da mudança do clima. A estrutura organizacional do Fundo compreende um conselho com 24 membros, divididos igualmente entre nações desenvolvidas e em desenvolvimento. O GCF contempla um *trustee* para administrar seus ativos financeiros, conforme orientação do seu Conselho, a quem deve prestar contas sobre a performance de suas obrigações fiduciárias. O Banco Mundial foi convidado para atuar como *trustee* em caráter interino, até a revisão que será realizada em três anos a partir da operacionalização do fundo<sup>59</sup>. Também foi indicada a constituição de um secretariado para apoiá-lo (CQNUMC, 2010).

O Conselho do GCF decidiu que o instrumento irá operar em um modelo de “atacado”, por meio da implementação de novas organizações ou da acreditação de organizações intermediárias para gestão dos programas e projetos. Em março de 2015, foram credenciadas as primeiras sete entidades autorizadas a canalizar os recursos do fundo: em países em desenvolvimento, o *Centre de Suivi Écologique* (CSE) do Senegal; o Fondo de Promoción de las Áreas Naturales Protegidas del Perú (PROFONANPE); a *Secretariat of the Pacific Regional Environment Programme* (SPREP), baseada na Samoa; o *Acumen Fund*, que trabalha para melhorar a qualidade de vida de comunidades de baixa renda na África e na Ásia. Além dessas, mais três organizações internacionais: *Asian Development Bank* (ADB),

---

<sup>58</sup>Informações obtidas no site <http://www.climateinvestmentfunds.org/cif/aboutus>, acessado em 26/05/2015.

<sup>59</sup>Para mais informações, <http://www.gcfund.org/contributions/trustee.html>.

*Kreditanstalt für Wiederaufbau* (KfW), e a *United Nations Development Programme* (UNDP)<sup>60</sup>. O Conselho do GCF, em novembro de 2015, selecionou os primeiros projetos a serem concedidos financiamentos. Dos 37 pedidos recebidos, oito foram escolhidos: três na África, três na região da Ásia-Pacífico e dois na América Latina, no valor total de US\$ 168 milhões.

O GCF, atualmente, é um dos canais existentes para receber e gerir parte dos 100 bilhões anuais que foram prometidos no Acordo Climático de Paris. Sobre a criação do GCF, vale dizer que, segundo Schalatek et al (2010), a linguagem do Acordo de Copenhague e, posteriormente, da decisão proferida em Cancun sugerem que o referido fundo não substituirá o GEF, mas sim atuará em conjunto a este que hoje administra os fundos LDCF e SCCF com sérias carências de financiamento. No entanto, como colocado pelos autores, ainda restam muitas dúvidas quanto ao modo que se dará essa operação (como os referidos fundos irão atuar e interagir? Como eles dialogarão com outros fundos existentes? O GCF entrará em concorrência direta com outros fundos para conseguir sua parcela de recursos destinados ao financiamento climático?).

Muitos países em desenvolvimento também criaram fundos nacionais para receber recursos do financiamento climático global oriundos de fontes públicas e privadas, nacionais e internacionais. A Indonésia foi um dos primeiros países a adotar essa iniciativa, ao criar o *Indonesia Climate Change Trust Fund* (ICCTF), um instrumento financeiro público, destinado a integrar e alinhar as questões de mudanças climáticas à agenda de desenvolvimento nacional, a partir da operação de duas estratégias de financiamento: um sub-fundo que opera no formato de *venture capital* (capital de riscos), com ênfase em benefícios sociais; e outro sub-fundo de transformação que mobiliza investimentos para promoção do desenvolvimento de uma economia de baixo carbono no país. O ICCTF tem recebido doações de agências de cooperação bilateral e multilateral.

O Brasil destacou-se por sua posição de vanguarda na edificação de instrumentos para canalizar o financiamento climático, criando, em agosto de 2008, o Fundo Amazônia, e, posteriormente, em 2009, o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima (Fundo Clima). Este último encontra-se vinculado ao Ministério do Meio Ambiente e disponibiliza recursos desde 2011, de forma reembolsável e não reembolsável, para execução de atividades voltadas a formulação de políticas públicas e implementação de programas de prevenção, controle e mitigação de emissões de gases de efeito estufa. Os recursos reembolsáveis são geridos pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e os não reembolsáveis pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA). Em 2013, o Fundo destinou R\$ 30 milhões às atividades não reembolsáveis, e R\$ 360 milhões ao BNDES para ações reembolsáveis.

Entre os dois instrumentos mencionados – Fundo Amazônia/BNDES e Fundo Clima, o primeiro destaca-se no que diz respeito ao financiamento de projetos voltados ao benefício de povos indígenas no Brasil. Como explicado no primeiro capítulo desta dissertação, de acordo com o entendimento do governo brasileiro, o financiamento das atividades de REDD+ possuem natureza *ex-post*, segundo a qual os pagamentos são baseados em resultados já alcançados. Essa abordagem foi utilizada para implementação do Fundo Amazônia/BNDES, gerando uma iniciativa-piloto de cooperação bilateral para o pagamento baseado em resultados de REDD+, com vistas à contribuição voluntária de países desenvolvidos em iniciativas de prevenção, monitoramento e combate ao desmatamento e de promoção da conservação e uso sustentável no bioma amazônico. Além disso, até 20% dos recursos do

---

<sup>60</sup> Informações obtidas no site [http://news.gcfund.org/wp-content/uploads/2015/03/GCF\\_press\\_release\\_2015\\_03\\_26.pdf](http://news.gcfund.org/wp-content/uploads/2015/03/GCF_press_release_2015_03_26.pdf), acessado em 12/05/2015.

Fundo podem ser utilizados no desenvolvimento de sistemas de monitoramento e controle do desmatamento em outros biomas brasileiros e em outros países tropicais.

A captação de recursos para o Fundo Amazônia/BNDES é condicionada pela redução de emissões de gases de efeito estufa (GEE) oriundas do desmatamento, sendo necessário comprovar a redução do desmatamento na Amazônia para viabilizar a captação de novos recursos. Vale ressaltar que, como explica Forstater et al (2013), a área de desmatamento evitado é estabelecida a partir de um nível histórico de referência, iniciado no ano de 2006, que leva em conta as taxas de desmatamento, calculadas anualmente, em toda a região da Amazônia Legal, através da utilização de imagens de satélite recolhidas pelo Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE). No âmbito do Fundo Amazônia, as reduções de emissões de GEE, em dióxido de carbono equivalente, para cada hectare de desmatamento evitado, são estimadas usando um único fator de emissões por desmatamento evitado em toda a área – o valor de 100 toneladas de carbono por hectare (equivalente a 367tCO<sub>2</sub>e/ha), a um preço fixo de US\$ 5/tCO<sub>2</sub>, com vistas a proporcionar uma equivalência do dióxido de carbono das doações. Tal medida entra em atrito com os diferentes projetos e programas estaduais de REDD+ que usaram linhas de base subnacionais para captar recursos.

O BNDES, gestor e organização incubadora do Fundo Amazônia, com base na redução das emissões calculadas, fica autorizado a emitir diplomas, nominais e intransferíveis, de reconhecimento à contribuição dos doadores a este instrumento, os quais podem ser governos estrangeiros e empresas. O fundo está se estruturando para também capitalizar recursos junto a pessoas físicas, organizações não governamentais e instituições multilaterais. Em cada diploma, ficam identificados o doador e a parcela de sua contribuição para o esforço de redução das emissões. Por se tratar de uma estratégia voluntária, os diplomas emitidos não geram direito de crédito de carbono para compensações. Conforme estabelecido no Decreto 6.527/08, o BNDES tem a obrigação de manter segregados, em seus registros contábeis, os recursos oriundos das doações, dos quais 3% são destinados à cobertura de custos operacionais e demais despesas relacionadas ao Fundo Amazônia, incluindo a contratação de auditorias.

De acordo com o Relatório de Atividades referente ao ano de 2013 (BNDES, 2014), até o final daquele ano, os compromissos de doação formalizados entre o Fundo Amazônia/BNDES e doadores previam aportes no total de US\$ 792 milhões, dos quais US\$ 775 milhões já haviam sido internalizados pelo instrumento. O Fundo Amazônia/BNDES ainda não tem sido capaz de mobilizar recursos no nível que o seu modelo de pagamento por desempenho já possibilitou. Apesar da captação de recursos ter iniciado em 2009, as reduções de emissões acumulam-se desde 2006. Até o momento da criação deste instrumento, as reduções de emissões acumuladas foram avaliadas em US\$ 4 bilhões e, em 2011, em US\$ 10 bilhões. As reduções de emissões não financiadas chegam a quase dez vezes o valor daquelas financiadas, trazendo desafios à sustentabilidade financeira do instrumento (Forstater et al, 2013).

O governo da Noruega foi o primeiro e ainda é o principal doador de recursos ao Fundo Amazônia/BNDES. Desde 2009, foram celebrados diversos acordos, prevendo diferentes aportes de recursos e modificações no prazo de vigência dos contratos de doação. Em setembro de 2013, foi assinado um novo contrato, visando consolidar os acordos anteriores de doação daquele país ao Fundo Amazônia/BNDES e ampliar a vigência dessa cooperação até dezembro de 2021, sendo que os recursos doados devem ser disponibilizados e utilizados em projetos até o final de 2020. Outra alteração importante foi a transferência integral dos recursos até então doados a est fundo pelo Governo da Noruega, no montante total de US\$ 758,5 milhões, possibilitada pela isenção da incidência do PIS/Pasep e da COFINS sobre as doações ao Fundo Amazônia, conforme previsto no artigo 14 da Lei



12.810/13<sup>61</sup>. A Noruega manifestou a intenção de doar um total de US\$ 1 bilhão ao Fundo Amazônia até 2015. A partir de 2010, o Fundo Amazônia começou a receber aportes de outros doadores, entre estes, o apoio do governo da Alemanha, por meio do KfW Entwicklungsbank, que formalizou compromisso de aporte no valor de EUR 21 milhões. Em 2011, o Fundo Amazônia/BNDES passou a contar com o apoio da Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras), primeira empresa brasileira a contribuir para o fundo, através do aporte de R\$ 8,9 milhões.

Quanto ao acordo celebrado entre o governo da Noruega e o Brasil, vale destacar algumas considerações realizadas por Angelsen (2013). Uma das questões polêmicas durante os diálogos para sua assinatura foi o estabelecimento de uma terceira parte internacional para verificação das emissões reduzidas, um princípio central nas negociações da CQNUMC. No acordo final, não há qualquer previsão nesse sentido, levando ao entendimento de que o Brasil teria “vencido a batalha”. Anos depois, durante a COP 18, em Doha, a mesma questão ressurgiu nas negociações acerca do REDD+, tendo como principais oponentes – curiosamente – o Brasil e a Noruega. Para o autor, o acordo atual entre os dois países é um mistura entre o esquema de pagamentos por resultados e aquilo que ele chama de “*receipt based*”, considerando que os desembolsos pelo doador acabam sendo realizados com base em pedidos formulados pelo BNDES, com base nas necessidades financeiras do Fundo Amazônia/BNDES e sobre o montante das reduções de emissões atestadas pelo Comitê Técnico.

Angelsen (2013) acredita que, apesar das discordâncias existentes entre a Noruega e o Brasil, a celebração do acordo foi motivada, primeiramente, pelo fato do Brasil ser o país com a maior floresta tropical do mundo. Além disso, este país estava preparado para receber os recursos, com o Fundo Amazônia/BNDES já instituído e, provavelmente, o melhor sistema de monitoramento florestal entre os países em desenvolvimento. Existia, ainda, uma conexão ideológica entre o então presidente do Brasil e o governo de centro-esquerda da Noruega. O Brasil também lidou bem com o “jogo político”, diferente do que a Indonésia fez em um primeiro momento, assumindo um “passado de pecados” e mostrando vontade de reformas, adotando diversas políticas que acabaram levando a redução do desmatamento de 2004 até 2013, em mais de 70%. Deste modo, em alguns aspectos, “o acordo poderia ser visto como uma recompensa ao desempenho passado, conforme expresso pelos principais políticos noruegueses no debate nacional. Para Albert, “isso pode parecer justo, mas esta em conflito com o princípio fundamental de “adicionalidade”, ou seja, os pagamentos de REDD+ devem gerar reduções adicionais das emissões” (2013, p.16).

De acordo com as diretrizes e critérios para aplicação dos recursos e focos de atuação do Fundo Amazônia/BNDES para o biênio 2013 e 2014, os projetos apoiados, para sua aprovação, devem contribuir direta ou indiretamente para levar à REDD+. Contudo, esta contribuição não precisa ser demonstrada de forma mensurada ou ter sua eficácia comprovada em termos de redução de emissões de baixo custo ou de uma determinada área de florestas conservada. O objetivo do instrumento é prover – de modo geral – apoio a abordagem global do Brasil para a conservação das florestas e desenvolvimento sustentável da região Amazônica o que não possui sinergia com a política de resultados adotada pelo próprio Fundo Amazônia/BNDES e pelo governo brasileiro (Forstater et al, 2013).

---

<sup>61</sup>Art. 14. O art. 1º da Lei nº 11.828, de 20 de novembro de 2008, passa a vigorar com a seguinte redação: “Art. 1º 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, há isenção da incidência da Contribuição para o PIS/Pasep e da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social - COFINS.



O Fundo Amazônia/BNDES recebe recursos por conta de reduções de desmatamento alcançadas pelo Brasil e os projetos por ele financiados devem apontar como contribuem para o alcance desse resultado. Deste modo, este Fundo exerce o papel de instrumento para repartição de benefícios de REDD+, os quais foram alcançados a partir de ações públicas de comando e controle, mas também pela contribuição de outros atores, entre estes os povos indígenas atuantes na proteção e conservação de seus territórios. Por isso, tanto atores públicos quanto privados, assim como povos indígenas e tradicionais devem ser beneficiados por seus recursos. Inclusive, a ENREDD+, publicada em dezembro de 2015, institui o Fundo Amazônia como um dos instrumentos para captação e alocação dos benefícios oriundos do mecanismo de REDD+. O problema maior do Fundo, além de suas burocracias que ainda acabam restringindo o acesso de alguns atores a seus benefícios, está na mensuração e avaliação da efetividade de suas ações para manutenção da redução do desmatamento e da degradação florestal.

Um dos indicadores utilizados para medir o alcance do objetivo geral de “redução do desmatamento com desenvolvimento sustentável estabelecido pelo Fundo Amazônia” é a taxa anual de desmatamento na Amazônia Legal que, nos últimos anos, voltou a subir (BNDES, 2013). O Projeto de Monitoramento da Floresta Amazônica por Satélites (PRODES) do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE) apontou alta de 28% no corte de árvores entre agosto de 2012 e julho de 2013, em relação ao mesmo período no ano anterior. Embora a área desmatada nesse período (5.891 km<sup>2</sup>)<sup>62</sup> tenha sido a segunda mais baixa registrada desde o início do monitoramento realizado pelo INPE em 1988, para organizações ambientalistas (IPAM, ISA e IMAZON, 2014) representa um grande desperdício, especialmente pelo fato de ainda haver na Amazônia uma grande área já desmatada e completamente subutilizada. De acordo com dados da Embrapa e do INPE<sup>63</sup>, até 2010, a área abandonada ou subutilizada na região amazônica – coberta por pasto sujo ou pasto sob regeneração florestal – correspondia a aproximadamente 12 milhões de hectares.

Tal cenário traz à tona discussões acerca da efetividade das estratégias adotadas pelo Brasil para redução da concentração de gases de efeito estufa (GEE) na atmosfera, incluindo questionamentos sobre a adicionalidade das atividades apoiadas pelos instrumentos voltados ao financiamento climático, em especial o Fundo Amazônia/BNDES. Apesar de não ser o caso deste Fundo devolver recursos aos seus aportadores, para Forstater et al,

o modelo de Fundo Amazônia foi concebido para proporcionar aos financiadores uma garantia de adicionalidade de resultados – ou seja, a noção de que as reduções de emissões não teriam ocorrido sem o financiamento –, demonstrando uma clara relação entre o valor doado e o desempenho do Brasil no cumprimento das suas metas de desmatamento evitado. No entanto, com tanto “ar no sistema”, ou reduções de emissões já acumuladas pelo fundo, a relação de pagamento por desempenho entre o dinheiro e as emissões é, em grande parte, simbólica. Os financiadores que avaliam o fundo estão, portanto, retornando às avaliações com base monetária baseadas em projetos e atividades e às perspectivas de que o financiamento adicional possa ser desembolsado como forma de determinar se eles deveriam comprometer recursos para o fundo. (2013, p.15)

---

<sup>62</sup> Informações disponíveis no site: <http://www.oeco.org.br/noticias/28636-desmatamento-consolidado-um-pouco-acima-da-estimativa>, acessado em 10/01/2015.

<sup>63</sup> Dados Embrapa e INPE.

De acordo com o Informe da Carteira de Projetos de março de 2015, entre junho de 2009 e aquele momento, existiam 67 iniciativas sendo apoiadas pelo Fundo Amazônia e cinco já concluídas, correspondendo a uma colaboração financeira no valor total de, aproximadamente, R\$ 1 bilhão. Tais iniciativas contemplam, entre outras medidas, o apoio ao desenvolvimento de atividades econômicas de uso sustentável da floresta e da biodiversidade, a regularização ambiental e fundiária, a recuperação de áreas degradadas, a criação e a consolidação de unidades de conservação da natureza, o fortalecimento institucional e a estruturação físico-operacional de órgãos governamentais de gestão ambiental e combate a incêndios, a ampliação do conhecimento disponível e utilizado sobre a biodiversidade da região, bem como a elaboração e implantação de planos de gestão territorial e ambiental de terras indígenas. Ou seja, basicamente, apoiar a implementação do Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm), sendo, atualmente, considerado pelo governo brasileiro como sucedâneo a um programa específico de REDD+.

Quanto ao perfil dos agentes beneficiários dessas iniciativas, a maior parte é proveniente do terceiro setor, ou seja, 33 das 72 iniciativas financiadas tiveram ou tem seus recursos repassados aos territórios, de forma indireta, por meio de organizações não governamentais, de médio ou grande porte. Os demais projetos encontram-se sob a responsabilidade do governo federal (4), da administração pública estadual (21), da administração pública municipal (7), de universidades públicas (6) e de um organismo internacional. A operação do Fundo Amazônia/BNDES segue políticas e processos do BNDES que trazem aos seus aportadores elevada garantia quanto aos padrões fiduciários aplicados. Inicialmente, houve grande dificuldade no desembolso de recursos pelo Fundo Amazônia/BNDES, já que os seus procedimentos haviam sido definidos para aprovação de projetos maiores. Embora já tenham passado por algumas revisões, as exigências e restrições decorrentes dessas políticas e processos ainda são consideradas por organizações de grande porte como bastante burocráticas e acabam dificultando o acesso ao fundo por organizações de pequeno porte e, até mesmo, médio porte. Como será visto na próxima seção deste capítulo, uma das estratégias adotadas pelo Fundo Amazônia para tentar solucionar o problema de repasse de recursos a organizações de menor porte foi a aprovação do projeto voltado a capitalização do Fundo Dema.

### **3.3 A Chegada dos Fundos Socioambientais no Contexto Indígena.**

Os fundos socioambientais – de caráter mais abrangente – iniciaram a sua atuação no contexto indígena, de modo indireto, através de recursos repassados a organizações não governamentais internacionais e nacionais, entre estas organizações indígenas. A criação destas organizações esteve relacionada a diferentes aspectos: o processo de institucionalização dos movimentos sociais brasileiros iniciados na década de 80, assim como mudanças no contexto do financiamento de demandas indígenas no Brasil e ambiental global ocorrido a partir dos anos de 1990. Mais recentemente, ocorreu a criação de fundos voltados exclusivamente ao fomento de povos e terras indígenas no Brasil, fato este diretamente relacionado à “reemergência” das questões ambientais no decorrer dos anos 2000, a qual trouxe as questões climáticas para o foco das agendas ambientais tanto em âmbito global quanto nacional, bem como destaque ao papel das sociedades que vivem nas florestas, especialmente dos povos indígenas.

No final da década de 1980, como exposto no segundo capítulo desta dissertação, houve um amplo processo de criação de organizações indígenas sem fins lucrativos, especialmente no formato de associações privadas, favorecido por aspectos internacionais e nacionais. No Brasil, esse processo foi impulsionado pela promulgação da Constituição

Federal de 1988 que deu legitimidade aos indígenas para constituírem suas próprias organizações e requererem, de forma autônoma, os seus direitos em juízo. Antes de 1988, existiam apenas dez associações indígenas na região amazônica. Em 2004, este cenário já ultrapassava o número de 180 associações indígenas nos seis estados da Amazônia Brasileira e, provavelmente, 250 na Amazônia Legal.

No decorrer dos anos de 1990, em âmbito nacional, aconteceu a retração do Estado na gestão direta das questões indígenas a, basicamente, aspectos fundiários, assim como o esvaziamento político-orçamentário da FUNAI. Paralelamente, no âmbito do financiamento ambiental global, houve o incrementado aporte de recursos por organizações não governamentais na implementação de projetos de conservação e desenvolvimento comunitário, assim como um processo de descentralização da cooperação bi e multilateral que acabou sendo reorientada a interlocutores da sociedade civil organizada, ao desenvolvimento sustentável e ao incentivo à implementação de pequenos projetos locais (Albert, 2004). O impacto dessas mudanças foi observado na atuação das associações indígenas: inicialmente, voltadas a defesa de direitos e ações políticas; e, depois, à execução de atividades que o Estado havia deixado de executar e de projetos e planos de transformação mais abrangente financiados por agências de cooperação e organizações internacionais, tecnificando-se ao longo dos anos 1990.

Na perspectiva de Albert, a quebra do monopólio tutelar exercido por uma única agência da administração pública e a consequente ampliação das possibilidades de apoio aos povos indígenas por parte de outros setores e esferas governamentais e também de organizações não governamentais resultou no chamado “mercado de projetos”, correspondendo ao conjunto de ofertas e possibilidades de apoio financeiro aos povos indígenas, “aberto pela cooperação bi e multilateral e pelas ONGs internacionais, seguidas pelos crescentes investimentos públicos nacionais no setor das OSC” (2004, p.197), especialmente pelos Ministérios do Meio Ambiente, da Saúde, da Educação e Justiça e pelo Ministério da Cultura em ações em prol da conservação de cultura e do patrimônio imaterial.

A ideia de “mercado de projetos” já foi e ainda é amplamente debatida. Para Souza Lima (2010, p.19 e 20), ainda precisam ser ponderados e dimensionados os ganhos e perdas desses processos, “que não só aportaram muitos novos conhecimentos, mas também implicaram ou na assunção de responsabilidades para as quais essas organizações de distintos matizes e naturezas, âmbitos e especializações, não estavam preparadas e nem vem sendo adequadamente subsidiadas na aquisição de capacidades variadas”. Contudo, o autor também destaca a importância da pró-atividade das organizações indígenas na busca de alianças de cooperação e fomento, sem a qual muitas iniciativas voltadas ao fortalecimento dos povos indígenas e desenvolvimento de seus territórios não teriam acontecido ou não estariam acontecendo.

Para Becker (2011, p.31), a cooperação internacional prevê três grandes tipos de projetos: os “clássicos”, decorrentes de acordos bilaterais; os grandes projetos voltados para o meio ambiente, como o PPG7; e as parcerias vinculando o local ao global que ocorrem graças às redes de telecomunicação. Neste último tipo, a autora explica que, além dos projetos, costuma haver o apoio a lutas. Contudo, ela também aponta que nestas parcerias há uma ingerência externa, resultando na cooptação de comunidades e as suas lutas anteriores – pela terra, pela sobrevivência, pela autodeterminação etc – acabam sendo transformadas, fazendo com passem a atuar como “sentinelas da floresta”. Deste modo, embora reconheça o papel da cooperação internacional para Amazônia, a autora defende que essa precisa ser regulada, estando neste ponto o importante papel da sociedade. “É preciso estabelecer as regras do jogo, pois o que vem acontecendo na Amazônia é uma autonomia excessiva da cooperação internacional, o que possibilita abusos inaceitáveis” (Becker, 2011, p.32).

A partir das mudanças no contexto de financiamento global e nos aspectos institucionais internos, as associações indígenas começaram a desenvolver projetos, através da captação de recursos de diferentes fontes. Entre as nacionais, destacam-se os convênios firmados com órgãos públicos ambientais municipais, estaduais e federais; as indenizações e, mais recentemente, as compensações ambientais advindas da implantação de empreendimentos de significativos impactos ambientais, sociais e econômicos aos povos indígenas; o apoio de empresas privadas; os financiamentos disponibilizados por organizações não governamentais ambientais nacionais, os quais, muitas vezes, são originários de organizações e agências de cooperação internacionais. Já entre as internacionais, além dos recursos oriundos de cooperação multilateral e bilateral, cabe elencar aqueles advindos de aportes realizados por organizações não governamentais ambientais internacionais e organizações ligadas a redes de financiadores religiosas e empresas privadas.

Entre essas fontes, cabe destacar o papel dos fundos socioambientais de abrangência global e nacional. Inicialmente, o financiamento por esses fundos deu-se – exclusivamente – de modo indireto, por meio de recursos repassados a organizações governamentais e não governamentais, internacionais e nacionais, para implementação de iniciativas nos territórios indígenas, por meio de contratações de serviços ou compras de bens ou pelo repasse de verbas às associações indígenas. Como exemplo de tais práticas, vale mencionar o financiamento de grandes projetos para o meio ambiente, como o Projeto Integrado de Proteção às Populações e Terras Indígenas da Amazônia Legal (PPTAL), instituído no âmbito do Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil (PPG7), e o Projeto Gestão Ambiental e Territorial Indígena (GATI).

No processo de transmissão de responsabilidades da FUNAI para outros órgãos, o Ministério do Meio Ambiente assumiu uma gama de atribuições relacionadas à proteção ao meio ambiente em terras indígenas, especialmente, o que se convencionou chamar de autossustentação indígena, englobando iniciativas que integram aspectos econômicos e gestão ambiental. Paralelo a essas mudanças, surgia, em 1990, na Convenção de Houston, que reunia os países do G7, a ideia do Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil (PPG7), prevendo iniciativas em prol da proteção das florestas tropicais brasileiras, posteriormente ratificado na Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio 92). O financiamento do Programa foi realizado pelos países do G7, Países Baixos e União Europeia e, também, por recursos oriundos do próprio governo brasileiro, governos estaduais e sociedade civil. Os recursos destinados ao PPG7 foram geridos pelo Banco Mundial, por meio do *Rain Forest Trust Fund* (RFT), criado, em 1992, para receber as contribuições dos diferentes doadores<sup>64</sup>.

De acordo com Smith e Ribeiro de Almeida (2013), durante a década de 80 e meados de 90, o movimento indígena organizado da Amazônia, representado principalmente pela Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira (COIAB), tinha como foco principal a luta pela regularização fundiária das terras indígenas (TIs). Nesse sentido, no âmbito do Programa PPG7, foi instituído o subprograma Projeto Integrado de Proteção às

---

<sup>64</sup>O RFT transfere seus recursos – na forma de subsídios ou doações – a projetos destinados a prevenção e redução do desmatamento e da conversão da floresta para outros usos, bem como à proteção da biodiversidade, de modo a promover a redução das emissões de gases de efeito estufa e o desenvolvimento sustentável da região amazônica. Os projetos compartilham objetivos similares: (i) o fortalecimento das instituições do setor público responsáveis pela gestão e proteção das florestas, de seus habitantes e dos recursos naturais; (ii) o incremento da gestão das áreas protegidas; (iii) o aprimoramento da base de informações sobre os recursos naturais da Amazônia; e (iv) a promoção de tecnologias e práticas sustentáveis alinhadas à proteção do meio ambiente e ao desenvolvimento dos habitantes da região. Informações disponíveis em [http://unfccc.int/adaptation/workstreams/implementing\\_adaptation/items/4568.php](http://unfccc.int/adaptation/workstreams/implementing_adaptation/items/4568.php).

Populações e Terras Indígenas da Amazônia Legal (PPTAL), iniciado em 1996, elaborado e executado pela Fundação Nacional do Índio (FUNAI) e pelo Ministério da Justiça, com vistas a garantir a demarcação e proteção das terras indígenas da Amazônia Legal brasileira. A partir do PPTAL, milhares de hectares de terras indígenas foram demarcadas e reconhecidas<sup>65</sup>, fazendo com que o foco dos movimentos indígenas fosse ampliado para englobar questões relacionadas à gestão territorial das áreas, de modo a enfrentar os desafios inerentes à demarcação dos territórios indígenas em polígonos finitos e permanentes que, por si só, trazia (e ainda traz) mudanças nas formas de vida dos indígenas se comparado aos padrões anteriores.

Segundo Smith e Ribeiro de Almeida,

“independente do tamanho dos territórios, a demarcação acarreta em maior ou menor período a sedentarização e um uso mais intensivo dos recursos naturais, decorrente do aumento demográfico sem ampliação da área. A intensificação no uso de recursos naturais dentro das Terras Indígenas tende a causar problemas ambientais no longo prazo, como o comprometimento de processos ecológicos e a perda de biodiversidade, ambos importantes para a recomposição e a sustentabilidade de recursos utilizados pelos povos indígenas ali residentes. Em última instância, esses problemas ambientais podem causar impactos negativos sobre as economias indígenas” (2013, p.159).

No final da década de 90, ainda não havia uma linha específica para financiamento da gestão ambiental em terras indígenas, levando muitas associações a enviarem propostas para outro subprograma do PPG7: os Projetos Demonstrativos (PDA), iniciado em 1995, executado pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA) e voltado ao estímulo e financiamento de iniciativas inovadoras e demonstrativas de comunidades da Amazônia e Mata Atlântica, com vistas ao desenvolvimento de mecanismos de sobrevivência econômica ambientalmente sustentáveis. O PDA, por voltar-se às populações tradicionais como um todo, gerou insatisfações aos povos indígenas, em razão das dificuldades no atendimento de suas demandas. Assim, o movimento indígena exigiu que o governo criasse um programa voltado – especificamente – à gestão ambiental nas terras indígenas que estivesse em sinergia com as particularidades culturais e políticas desses povos (Smith e Ribeiro de Almeida, 2012).

Em atendimento a tal demanda, no âmbito do subprograma Projetos Demonstrativos (PDA), foi criado o Projetos Demonstrativos dos Povos Indígenas (PDPI), apresentado em uma ação orçamentária específica no Plano Plurianual como “Gestão ambiental em Terras Indígenas da Amazônia”, sendo considerada como a primeira iniciativa governamental voltada especificamente para tal finalidade. A criação do PDPI aconteceu em 2001, mas os primeiros recursos foram disponibilizados somente em 2003. O PDPI dividiu-se em dois componentes: (i) Fortalecimento Institucional; e (ii) Projetos. O primeiro foi criado para promover o fortalecimento do movimento indígena, por meio de três linhas de ação (Apoio à Articulação Indígena, Apoio Institucional e Cursos de Capacitação para Gestores de Projetos

---

<sup>65</sup>“Dos 107 milhões de hectares reconhecidos como área indígena no Brasil, 98% estão na Amazônia Legal. Dentre as metas estabelecidas, o PPTAL superou em 30% sua meta inicial para identificação de Terras Indígenas, perfazendo um total de 12 milhões de hectares, distribuídos em 77 territórios identificados. No processo de demarcação, o Projeto cumpriu 94% do total previsto, assegurando 39 milhões de hectares em 106 Terras Indígenas na Amazônia Legal. Além da regularização fundiária, o PPTAL executou 44 projetos de Proteção e Vigilância das Terras Indígenas, 22 estudos para elaboração e revisão de normas técnicas da FUNAI, 132 ações de capacitação indígena, 7 projetos de radiofonia e desenvolveu metodologia para levantamentos etnoecológicos, dos quais 8 já foram concluídas”. Informações obtidas no site: <http://pib.socioambiental.org/en/noticias?id=62671>.

e Organizações Indígenas) e o segundo foi criado para apoiar iniciativas dos povos indígenas em suas terras que possam servir de exemplo para outros povos e comunidades.

A partir do ano 2000, em um cenário de “reemergência” da questão ambiental em diferentes níveis, sob o enforque das mudanças climáticas, houve outro “salto” na participação indígena em processos de formulação de políticas públicas ambientais no Brasil que resultou: na elaboração do Plano de Ação de Conservação da Biodiversidade em Terras Indígenas, construído, em parceria, pelo movimento indígena e pelo Ministério do Meio Ambiente; na realização da I Conferência Nacional de Meio Ambiente (MMA), a qual contou com a participação de uma significativa delegação indígena; na conquista dos povos indígenas de assento na Comissão Nacional de Biodiversidade (CONABIO); no comprometimento do Brasil, durante a 7ª Conferência das Partes (COP 7) da Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB), em implementar um programa de trabalho sobre áreas protegidas que reconhecesse o papel das comunidades indígenas na conservação da natureza e a necessidade de apoio financeiro para as práticas sustentáveis de uso dos recursos nas terras indígenas; e na elaboração, no âmbito do MMA, do Plano Nacional de Áreas Protegidas (PNAP), incluindo as terras indígenas entre as áreas protegidas brasileiras.

Neste contexto, em 2003, o movimento indígena iniciou uma articulação com o MMA, a Funai e o Ibama para elaboração de uma proposta de projeto mais abrangente, a ser apresentada ao GEF, que trouxesse benefícios às terras indígenas de todo o país e não somente àquelas situadas na região amazônica. No ano de 2006, durante a 9ª Conferência das Partes (COP 9) da CDB, representantes indígenas e a então Ministra de Meio Ambiente Marina Silva reuniram-se com o Presidente do GEF para solicitar aprovação da proposta. Contudo, a articulação não pode ser concluída durante a Conferência e naquele ciclo de projetos do Fundo, em razão, principalmente, da complexidade e abrangência da proposta e das mudanças que estavam acontecendo na estrutura de governança do instrumento financeiro global.

Em 2008, o GEF mostrou-se interessado na proposta e os esforços para sua conclusão e aprovação foram retomados por organizações indígenas, o Ministério do Meio Ambiente e a Funai. Após a realização de 5 consultas regionais, chegou-se ao texto definitivo da proposta que resultou na aprovação, em agosto de 2009, do Projeto BRA 09/G32 – Gestão Ambiental e Territorial Indígena (GATI) pelo GEF, tendo como objetivo principal o fortalecimento das práticas indígenas de manejo, uso sustentável e conservação dos recursos naturais e a inclusão social dos povos indígenas, consolidando a contribuição das terras indígenas como áreas essenciais para conservação da diversidade biológica e cultural nos biomas florestais brasileiros. Neste momento, surgiu mais um Projeto representativo da participação dos fundos de meio ambiente e desenvolvimento territorial no financiamento de iniciativas no contexto indígena brasileiro<sup>66</sup>.

O Projeto GATI, financiado pelo GEF, é realizado – conjuntamente – pelo movimento indígena brasileiro, a Fundação Nacional do Índio (Funai), o Ministério do Meio Ambiente (MMA), a *The Nature Conservancy* (TNC) e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). As suas linhas de ação são: (i) Fortalecimento e estruturação, prevendo o desenvolvimento de mecanismos e ferramentas que permitam reconhecer e fortalecer a contribuição das Terras Indígenas (TIs) à conservação dos recursos naturais, biodiversidade e serviços ambientais; (ii) Rede Experiências e Etnogestão, visando consolidar uma rede de experiências destinadas à conservação em TIs que seja efetivamente administrada pelos povos indígenas; e (iii) Modelos de Gestão Florestal, prevendo a

---

<sup>66</sup>Informações extraídas no Documento Informativo sobre o Projeto GATI.

implementação de áreas de referência em Tis, com atividades de gestão florestal sustentáveis, replicáveis e baseadas em princípios de etnogestão, a serem implementadas em TIs selecionadas em diferentes biomas florestais.

Paralelamente a essa negociação, o Brasil destacava-se na criação, em 2008, do Fundo Amazônia/BNDES para canalizar recursos destinados ao financiamento de iniciativas voltadas à redução e ao combate do desmatamento. O Fundo Amazônia/BNDES tem financiado projetos voltados ao benefício de povos indígenas no Brasil, por meio do repasse a organizações de grande e médio porte e, mais recentemente, ao apoio direto a organizações indígenas. Em 2011, o Fundo Amazônia/BNDES celebrou contrato com o Fundo Dema<sup>67</sup> para o lançamento de oito chamadas públicas destinadas ao apoio de projetos de comunidades agroextrativistas, quilombolas e etnias indígenas, localizadas no Estado do Pará, com foco na área de influência das rodovias Transamazônica e BR-163 e na região do Baixo Amazonas. As chamadas foram realizadas de forma separada, conforme o perfil dos proponentes, sendo beneficiado o próprio Fundo Dema e, também, os diferentes fundos por ele incubados, como o Fundo Quilombola e o Fundo Indígena do Xingu (FIX).

O Fundo Indígena do Xingu (FIX) surgiu, em 2009, por meio de uma parceria entre o Instituto Humanitas (IH), o Conselho Indigenista Missionário (CIMI) e a Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (Fase), com a finalidade de promover os direitos indígenas em sua região de abrangência, apoiando iniciativas de associações ou grupos indígenas que se enquadrem em suas linhas prioritárias (fortalecimento da identidade étnica; fortalecimento das associações indígenas; e apoio às práticas produtivas sustentáveis). O primeiro aporte ao FIX, no valor de R\$ 140 mil, foi realizado pela Fundação Ford, sendo aplicado, especialmente, na própria concepção do instrumento cuja estrutura de governança possui um Comitê Gestor – formado por representantes de etnias da região do Xingu – responsável pela tomada de decisões, bem como pela execução de atividades de planejamento, divulgação e monitoramento.

No âmbito do contrato celebrado entre o Fundo Dema e o Fundo Amazônia, a primeira chamada pública lançada pelo FIX teve início em junho de 2013, selecionando 4 subprojetos que, segundo informações constantes no site do Fundo Amazônia, estão na fase de atendimento às exigências do Edital para receber os recursos. O valor máximo de apoio a cada subprojeto é de até R\$ 22 mil. Na publicação “Fundo Amazônia: Evolução Recente e Perspectivas”, a autora Galleli Dias, em um artigo que trata especificamente da experiência do Fundo Dema junto ao Fundo Amazônia, menciona que

a interface do Fundo Dema com o Fundo Amazônia, mais precisamente com o gestor BNDES, tem sido um pouco conturbada pela questão da burocratização que este último impôs sobre o primeiro. De acordo com a FASE (2012), dentre os principais desafios nesta relação está a complexidade do projeto e o nível de

---

<sup>67</sup>O referido fundo foi constituído com os rendimentos financeiros resultantes da venda de seis mil toras de mogno doadas pelo Governo Federal, após terem sido apreendidas em razão de sua extração ilegal na região de Altamira, oeste do Pará. A parceria com instituições nacionais e internacionais permitiu o aumento do capital inicial, o que, por sua vez, viabilizou a formação de mais três fundos de apoio a segmentos sociais específicos: o Fundo de Apoio a Comunidades Quilombolas, o Fundo Indígena do Xingu e o Fundo Autônomo de Mulheres Rurais da Amazônia. De acordo com Carvalho et al (2014), a criação do Fundo Dema foi motivada pelo fato de que, embora produzam um conjunto de benefícios para a sociedade, trazida pela prática de um modelo de agricultura mais diversificado que resulta em menos impactos ao meio ambiente, o “campesinato amazônico”, crescentemente ameaçado pelas frentes de expansão do agronegócio e da mineração na região, não conta com a mesma facilidade no acesso a financiamentos públicos que os empresários rurais.

exigências estabelecidas pelo BNDES para as Chamadas Públicas, a qual mostrou-se como um fator inibidor para o público diretamente envolvido, visto que estas se colocam num nível semelhante daquelas exigidas aos grandes projetos. Soma-se a isto a exigência de licenciamento ambiental e a regularização fundiária das áreas quilombolas, comentadas pelos três entrevistados. (2013, p.55)

A aprovação do Projeto GATI, anteriormente mencionada, coincidiu com o momento em que o aprendizado decorrente das experiências de gestão ambiental em terras indígenas estava sendo aproveitado para formulação da Política Nacional de Gestão Ambiental e Territorial em Terras Indígenas (PNGATI) que acabou sendo promulgada, em junho de 2012, por meio do Decreto Presidencial 7.747. O objetivo geral da PNGATI é garantir e promover a proteção, a recuperação, a conservação e o uso sustentável dos recursos naturais das terras e territórios indígenas, assegurando a integridade do patrimônio indígena, a melhoria da qualidade de vida e as condições plenas de reprodução física e cultural das atuais e futuras gerações dos povos indígenas, respeitando sua autonomia sociocultural, nos termos da legislação vigente.

Durante as discussões para formulação da PNGATI, alguns temas foram identificados como prioritários e emergenciais (Sobreposição de Unidades de Conservação em TIs; Regulamentação do Uso Sustentável dos Recursos Naturais, incluindo madeira e minério; Regulamentação do Componente Indígena no Licenciamento Ambiental; Diagnóstico Etnoambiental das Terras Indígenas e Capacitação; Modelos de gestão e instrumentos de gerenciamento, operacionalização e financiamento da PNGATI), incorporados aos objetivos específicos da Política, estruturados em sete eixos: Eixo 1: proteção territorial e dos recursos naturais; Eixo 2: governança e participação indígena; Eixo 3: áreas protegidas, unidades de conservação e terras indígenas; Eixo 4: prevenção e recuperação de danos ambientais; Eixo 5: uso sustentável de recursos naturais e iniciativas produtivas indígenas; Eixo 6: propriedade intelectual e patrimônio genético; e Eixo 7: capacitação, formação, intercâmbio e educação ambiental.

Em julho de 2014, buscando ampliar o apoio aos povos indígenas, em razão do reconhecimento de seu papel para a conservação da biodiversidade, o Fundo Amazônia/BNDES, em parceria com o Ministério do Meio Ambiente (MMA), a Fundação Nacional do Índio (FUNAI) e a Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira (COIAB), lançou uma chamada pública para seleção de iniciativas destinadas, especificamente, à implementação de Planos de Gestão Territorial e Ambiental (PGTAs) em Terras Indígenas localizadas, total ou parcialmente, no bioma Amazônia, devidamente e formalmente reconhecidas. As iniciativas propostas deveriam atender aos princípios e diretrizes da Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental em Terras Indígenas (PNGATI) e às finalidades, regras e diretrizes aplicáveis ao Fundo Amazônia, assim como contribuir para: (i) gestão ambiental, com ênfase na proteção, recuperação ambiental e combate ao desmatamento; e (ii) promoção do etnodesenvolvimento, com uso e manejo sustentável dos recursos naturais e respeito aos modos de vida e manifestações culturais dos povos indígenas<sup>68</sup>.

---

<sup>68</sup> Além disso, as propostas e atividades apoiadas deveriam ter por finalidade a promoção de benefícios diretos aos povos indígenas, podendo ter como proponentes pessoas jurídicas - organizações indígenas, indigenistas, ambientalistas e socioambientalistas - legalmente constituídas há, pelo menos, 2 (dois) anos, na forma de associações civis e fundações de direito privado, devidamente inscritas no registro competente. As instituições precisavam comprovar a experiência de trabalho – abrangente e relevante – em projetos com povos indígenas ou tradicionais da Amazônia, bem como a anuência formal dos povos indígenas abrangidos pelo projeto, para



Em resposta à referida chamada pública, foram apresentadas 20 propostas. Destas, 13 passaram da primeira etapa (Da Habilitação Documental e Avaliação Cadastral Preliminar), na qual foi verificada a entrega dos documentos e demais exigências previstas no edital do processo seletivo. Na segunda etapa (Da Classificação e Seleção), foram selecionados e classificados 8 projetos, levando-se em conta determinados critérios, como atividades que beneficiassem um conjunto expressivo de terras e comunidades indígenas, propostas bem dimensionadas, com objetivo, escopo e metodologia definidos e a inclusão de atividades de promoção cultural e das temáticas de gênero e juventude. Considerando a dotação máxima de R\$ 70 milhões para essa Chamada, um projeto adicional foi classificado para compor o cadastro de reserva e 4 foram desclassificados por não atenderem critérios eliminatórios. As propostas classificadas e selecionadas encontram-se sob avaliação do Comitê de Enquadramento, Crédito e Mercado de Capitais do BNDES para verificação de sua adequação às Políticas Operacionais do BNDES e demais normas aplicáveis ao Fundo Amazônia. Posteriormente, as propostas enquadradas pelo referido Comitê passarão, na ordem de classificação, para a última etapa (Da Análise Técnica e Jurídica) que prevê a verificação das informações fornecidas pelo proponente e quaisquer outras informações que o BNDES julgar necessárias, podendo ser solicitados documentos complementares não requeridos anteriormente.

De forma independente ao referido processo seletivo, o Fundo Amazônia aprovou, em fevereiro de 2015, pela primeira vez, uma iniciativa apresentada diretamente por uma entidade representante de um povo indígena: a Associação Apiwtha, dos habitantes da Terra Indígena Kampa, na qual vive parte do povo indígena Ashaninka. O projeto aprovado, denominado “Alto Juruá”, receberá até R\$ 6,6 milhões para adoção de atividades destinadas à construção de meios alternativos, com vistas ao desenvolvimento sustentável e preservação do território comum, a partir de duas frentes: (i) assessoramento, capacitação e implantação de sistemas agroflorestais; e (ii) apoio à gestão territorial e ambiental nas comunidades indígenas e tradicionais do Alto Juruá, com base em estratégias de educação ambiental e vigilância participativa. O projeto – que também prevê ações transversais de desenvolvimento institucional e de organização comunitária – não pretende beneficiar somente o povo indígena Ashaninka, mas também outras comunidades indígenas e não indígenas, situadas no entorno da TI Kampa que abriga um conjunto de áreas protegidas.

Os fundos socioambientais possuem uma posição de destaque no financiamento climático global e, como visto ao longo deste capítulo, também nacionalmente. Na realidade, são instrumentos mais palatáveis a maior parte dos países aportadores de recursos, já que estes acabam influenciando a concepção de suas regras de operação e distribuição de benefícios e integrando – em diferentes graus, com mais ou menos influência – suas estruturas de governança, garantindo, assim, certos níveis de controle sobre os recursos por eles aportados. Estes fundos também são bem vistos pelos países que recebem tais recursos. Embora exerçam influência nos contextos locais, tornando-se instrumentos de financiamento importantes em territórios onde persiste a escassez de recursos, não chegam a ameaçar a

---

encaminhamento da proposta, mediante a apresentação de documento que atestasse o consentimento prévio dos referidos povos, diretamente ou por meio de suas instituições representativas. Entre outros aspectos e condições, as propostas deveriam contemplar, necessariamente, os seguintes elementos: a) Diagnóstico da(s) TI(s) e das etnias incluídas na proposta; b) Indicação das ações a serem realizadas no âmbito do projeto; c) Estimativa e composição do público-alvo do projeto; d) Processo participativo de discussão coletiva com os indígenas para elaboração da proposta e demonstração do benefício coletivo da mesma; e) Proposição de indicadores para monitoramento dos resultados gerados pela proposta; f) Realização de auditoria financeira externa independente, em relação às demonstrações financeiras da entidade proponente; e g) Contrapartida da entidade proponente.

soberania tão resguardada pelos governos dos países em desenvolvimento, especialmente quando se trata de fundos públicos, integrantes de sistemas de gestão ambiental, os preferidos desses atores, devido ao grau de controle que acabam exercendo em sua estrutura de governança e destinação dos recursos.

Ocorre que, na prática, estão sendo pensados e instituídos instrumentos de mercado para REDD+ que, em alguns casos, já levaram a criação de fundos socioambientais de natureza privada para repartição dos benefícios oriundos das transações mercantis, os quais não tem sido vistos com bons olhos pelos governos nacionais e aportadores de recursos voluntários. Apesar dessas divergências, a criação de fundos socioambientais, principalmente dos públicos, tem sido defendida e praticada em todo mundo por diferentes atores, em diferentes níveis de governança, no âmbito da agenda climática e do mecanismo de REDD+, sendo importante pensar como ela acontece na esfera local e quais são os desafios enfrentados por um instrumento, como o Fundo Paiter Suruí, que foge do modelo de pagamento por resultados. Por isso, o interesse pela análise institucional que se encontra no próximo capítulo desta dissertação, somente a partir deste tipo de estudo será possível compreender como esses diferentes modelos estão sendo concebidos nas esferas mais locais e em territórios específicos, como os indígenas.

## CAPÍTULO IV

### EXPERIÊNCIAS DE DOIS FUNDOS SOCIOAMBIENTAIS INDÍGENAS: FUNDOS KAYAPÓ E PAITER SURUÍ

O presente capítulo apresenta os resultados da análise institucional dos Fundos Kayapó e Paiter Suruí, trazendo subsídios a reflexão de como estão sendo concebidos na esfera local fundos socioambientais relacionados ao mecanismo de REDD+, seja para atuar como instrumento de repartição de benefícios, seja para intermediar recursos destinados a iniciativas de redução do desmatamento e degradação florestal. Os referidos fundos são os únicos instrumentos desse tipo – fundos socioambientais indígenas relacionados a REDD+ - em funcionamento no Brasil. A escolha por analisar os dois fundos também se deu pela diferença entre as suas abordagens de financiamento e modos de atuação – um associado àquilo que está sendo considerado como o modelo “público”, baseado no pagamento por resultado, e o outro ao modelo “privado”, baseado na comercialização de créditos de carbono – que acabam refletindo indefinições do processo de institucionalização do REDD+ nos diferentes níveis de governança.

A apresentação dos Fundos Kayapó e Paiter Suruí, nas duas primeiras seções deste capítulo, foi dividida a partir dos elementos fundamentais dos fundos socioambientais, conforme tratado no terceiro capítulo desta dissertação. Desta forma, durante o período de pesquisa, que envolveu coleta de dados secundários, entrevistas e observações participativas, foram avaliados os seguintes aspectos dos referidos instrumentos:

- Agenda de financiamento: motivação, objeto, público alvo, linhas de atuação, território e contribuição para redução de GEE, expectativas;
- Estrutura Jurídica: processos de consultas ou anuência dos indígenas, natureza e personalidade jurídica;
- Estrutura Financeira: origem, tipos, volume, acessibilidade e flexibilidade das fontes de recursos, operações financeiras (*sinking, endowment, revolving, matching funds*), modos de financiamento e práticas de gestão de ativos;
- Estrutura de Governança: instâncias deliberativas, consultivas, gestora e executora, bem como respectivos processos e fluxos;
- Processos de *Accountability*: transparência (ampla divulgação de informações, em formato e linguagem adequada), credibilidade e confiança, participação pública e informada dos *stakeholders*, especialmente dos diretamente afetados pelas atividades dos fundos, comunicação e retorno da participação (processos destinados a demonstrar como os resultados, demandas, reivindicações, contribuições foram incorporados), prestação de contas, monitoramento participativo e avaliação e mensuração de resultados.

A terceira seção deste capítulo se propõe a apresentar uma breve reflexão sobre as regras formais e informais dos Fundos Kayapó e Paiter Suruí no que diz respeito ao atendimento de recomendações, princípios e premissas estabelecidas nas salvaguardas de Cancun e nos Princípios e Critérios Socioambientais para REDD+.

#### 4.1 Fundo Kayapó: oModelo “Público”

Os índios Kayapó, grupo étnico do tronco linguístico macro-Jê, que se autodenominam Mebengokré, ocupam em sua totalidade mais de 50 comunidades (aldeias), localizadas em nove Terras Indígenas (TIs Badjônkore, Baú, Capoto/Jarina, Las Casas, Kararaô, Kayapó, Menkragnoti, Xikrin do Cateté e Trincheira/Bacajá), devidamente reconhecidas, que somam uma área de cerca de 13 milhões de hectares no centro-sul do Estado do Pará e norte do Estado do Mato Grosso (ISA, 2013). Esta região é conhecida como “Arco do Desmatamento” onde ocorrem os maiores índices de desmatamento no Brasil e violentos conflitos de terra. Os Kayapós destacam-se como um povo indígena que tem importante papel na região, principalmente na resistência à ocupação de suas terras e na luta pelo reconhecimento e demarcação de seus territórios por parte do governo federal, em um processo que Schmink e Wood (1992) chamaram de “a batalha pelo Xingu”.

A população total do povo indígena Kayapó é estimada em cerca de 8.072 pessoas, sem se considerar as populações indígenas isoladas, cujos indícios vem sendo esporadicamente observados nas TIs Kayapó e Menkragnoti (ISA, 2013). No que diz respeito à estrutura sociopolítica, os Kayapó possuem uma estrutura muito hierarquizada. As aldeias tem geralmente duas lideranças principais que polarizam politicamente os membros da comunidade. Apesar de terem a função de representar os interesses de seu grupo, essas lideranças precisam ser habilidosas no sentido de manter o equilíbrio da comunidade. Porém, como apontado por (Sousa, 2013, p.228), “nem sempre este equilíbrio é possível, ocasionando conflitos que, no seu limite extremo, podem causar rupturas nas comunidades, o que faz surgir novas aldeias”, processo este chamado de “faccionalismo”.

Apesar do mosaico de terras Kayapó ser vasto, muitos locais de uso e circulação territorial tradicional ficaram fora dessas áreas após a demarcação. Além disso, muitas de suas referências territoriais históricas estão completamente desfiguradas e ocupadas por fazendas, cidades e estradas. Na sua territorialidade tradicional, os Kayapó organizavam-se entre períodos de permanência nas aldeias e outros de intenso deslocamento regional com finalidades diversas, também realizados em decorrência de aspectos ambientais. Este estilo de relação com o território, de grande mobilidade, fez com que os Kayapó fossem caracterizados como seminômades (Sousa, 2013). O uso cotidiano intensivo de recursos naturais para roças, caça, pesca e itens de consumo (madeira, cipós e palhas para a construção de casas, fibras e outros elementos para a confecção de artefatos etc.) fazia com que estes recursos se tornassem mais escassos, levando ao deslocamento dos Kayapó em busca de novas áreas. Uma das atividades mantidas pelos Kayapó, mesmo após o contato com os não índios foi a do extrativismo florestal, especialmente, a coleta de castanha (Sousa, 2013). Além de fatores ambientais e econômicos, esses deslocamentos também eram motivados por questões culturais. O fato de muitas pessoas morrerem e serem enterradas em um mesmo local estimulava os Kayapó a abandoná-lo, devido ao acúmulo de “espíritos”.

Atualmente, muitas práticas tradicionais dos Kayapó já não são mais viáveis, especialmente no que se refere aos deslocamentos territoriais. A vida contemporânea estimulou a sedentarização em aldeias mais fixas, devido à dependência a determinados serviços assistências, como educação e saúde. A sedentarização, por sua vez, impulsionou a estruturação da aldeias em formatos mais permanentes, com a construção de infraestruturas de alvenaria não só para habitações, mas também para outras finalidades. Por outro lado, o transporte (com carros e barcos motorizados e aviões) e a comunicação (especialmente, a radiofonia) facilitaram e agilizaram a mobilidade territorial e o contato diário entre indígenas em aldeias diferentes, as visitas a outras aldeias e caçadas para rituais ou coletas florestais, entre outras atividades (Sousa, 2013). Essas mudanças também ampliaram o conjunto de relações com a sociedade regional e nacional, fazendo com que os Kayapó, além dos

tradicionais parceiros, como a FUNAI e a Funasa, estreitassem as relações com outros atores, incluindo as organizações da sociedade civil ambientalistas e indigenistas. Entre estas destaca-se a parceria com a organização *Conservation International*, estabelecida desde 1992 (Observatório do REDD, 2011), idealizadora do Fundo Kayapó.

Os Kayapó, assim como outros povos indígenas, principalmente nas décadas de 80 e 90, se envolveram com a extração seletiva de mogno e de ouro em seus territórios, quando essas atividades eram estimuladas e intermediadas, inclusive, pela própria FUNAI (Sousa, 2013; ISA, 2013). Estes fatores acabaram fazendo com que os Kayapó criassem uma dependência de recursos e bens externos. Ainda na década de 90, essas atividades passaram a ser coibidas no interior das terras indígenas e a FUNAI, então propulsora, passou a atuar como repressora. O contato entre os índios Kayapó e os madeireiros e garimpeiros passou a ser realizado diretamente e não mais por intermédio do órgão indigenista. Em meados de 2000, principalmente por fatores já mencionados ao longo deste trabalho, como a emergência da questão ambiental em âmbito global e, conseqüentemente, em âmbito nacional, essas atividades foram interrompidas na maioria das comunidades (Schwartzman et al, 2005), em razão de pressões e repressões externas.

Ainda no final da década de 80, o governo e organizações socioambientais passaram a apoiar projetos para o desenvolvimento de alternativas sustentáveis de geração de renda junto aos Kayapó, como estratégia para reduzir a vulnerabilidade destes ao envolvimento com atividades ilegais, e – ao mesmo tempo – suprir em parte as novas demandas das comunidades Kayapó decorrentes do contato (Zimmerman et al, 2001). Neste momento, os Kayapó foram inseridos no chamado “mercado de projetos” (Albert, 2004), e foram levados a diferentes arenas de reivindicações e negociações, ganhando destaque e protagonismo internacional pela sua luta em defesa do Rio Xingu e pela inclusão de direitos fundamentais aos povos indígenas na Constituição Federal de 1988.

Durante o I Encontro dos Povos Indígenas, realizado em 1989, considerado um marco do socioambientalismo no Brasil, lideranças indígenas e ambientalistas expuseram ao Brasil e ao mundo seu descontentamento com a política de construção de barragens no Rio Xingu. A primeira, de um complexo de cinco hidrelétricas planejadas pela Eletronorte, seria Kararaô, mais tarde rebatizada Belo Monte. O principal objetivo do evento era colocar um ponto final às decisões tomadas na Amazônia sem a participação dos povos indígenas que vivem neste território. Mais tarde, em 2008, aconteceu em Altamira o II Encontro dos Povos Indígenas do Xingu, no qual foi concebido o Movimento Xingu Vivo para Sempre<sup>69</sup>, formado por um coletivo de organizações e movimentos sociais e ambientalistas da região de Altamira e das áreas de influência do projeto da hidrelétrica de Belo Monte, no Estado do Pará, que historicamente se opuseram à sua instalação no Rio Xingu.

Ainda em 1989, foi celebrada uma parceria entre a empresa de cosméticos britânica The Body Shop e o povo indígena Kayapó para a comercialização de óleo de castanha-do-pará. O referido acordo teve início em 1991 e, segundo Turner (1995), a partir deste momento, os Kayapó se tornaram o primeiro povo indígena na Amazônia a participar da nova onda do “capitalismo verde”, fundamentado na produção ambientalmente sustentável de produtos florestas não madeireiros. A empresa comprou e forneceu a duas aldeias Kayapó – A’Ukre e Pukany – o material para extração do óleo, financiando os custos iniciais do processamento da castanha. De acordo com Ribeiro (2009, p.07), o projeto recebeu muitas críticas no meio acadêmico que “ênfatizavam principalmente os impactos da atividade

---

<sup>69</sup> Mais informações sobre o Movimento estão disponíveis em <http://www.xinguvivo.org.br/2010/10/14/historico/>.

comercial sobre as práticas de subsistência e a desigualdade nas relações de poder entre a empresa e a sociedade indígena”. Além disso, havia um consenso entre os autores no sentido de que “a comercialização de óleo de castanha não conseguiu substituir, mas apenas complementar a renda gerada por atividades ambientalmente predatórias como a extração madeireira e o garimpo”. Outra crítica girava em torno da não compensação ou pagamento aos Kayapó pelo uso da imagem e identificação na marca usufruídos pela empresa.

A empresa pagava aos Kayapó um valor acima do valor de mercado pelo quilograma de óleo de castanha fornecido. De acordo com Ribeiro (2009, p.08), esse pagamento também gerou controvérsias, já que, “se por um lado essa prática poderia ser entendida como um benefício para as sociedades indígenas”, também poderia acarretar uma dependência financeira por parte dos indígenas e afugentar novos compradores. Porém, o autor aponta que, “ao instituir uma nova modalidade de distribuição da renda baseada no esforço individual, viabilizou o acesso à renda por todos os indivíduos da aldeia, inclusive as mulheres”. Para Turner (1995), a realização de tal parceria não promoveu o empoderamento indígena, especialmente pelo fato da empresa ter determinado unilateralmente o preço e a quantidade comercializada. De acordo com o autor, o fato de os Kayapó terem apoiado a iniciativa não representa que eles entendam a economia simbólica na qual o valor do produto comercializado (no caso o óleo da castanha) tem apenas um valor incidental para a empresa.

Recentemente, os Kayapó, através do Instituto Kabu e do e do Instituto Menire – a ONG que organiza os trabalhos das mulheres Kayapó da aldeia Pukanu, celebraram outra parceria comercial, com as empresas FARM e Adidas, que também foi objeto de controvérsias. Algumas pessoas, nas redes sociais, criticaram o fato das empresas estarem se apropriando e compensando apenas algumas mulheres Kayapó por artes e culturas que eram de propriedade coletiva desse povo indígena. Os referidos Institutos responderam dizendo que sentiam orgulho do trabalho e que os Kayapó haviam sido consultados e compensados, adequadamente, pelo trabalho, sendo cumpridas todas as regras tanto da cultura indígena quanto não indígena para celebração do acordo.

Os Kayapó, ao longo de sua trajetória, tem tido experiências significativas no mundo de negócios "sustentáveis", antes mesmo da concepção do Fundo Kayapó. Entre os principais desafios contemporâneos ao povo indígena Kayapó estão aqueles relacionados a aspectos territoriais, como a garantia da proteção de seus territórios, à busca de alternativas de uso sustentável dos seus recursos naturais que permitam a satisfação das demandas das comunidades e à manutenção de infraestrutura e transporte para garantir a assistência e o contato com as cidades. Por outro lado, o excelente estado de conservação das florestas e cerrados de seus territórios e à sua efetividade como barreira ao desmatamento registrado na bacia do Xingu, nas últimas décadas, tem contribuído para a viabilização de recursos de diversos parceiros governamentais e não governamentais, nacionais e internacionais, aos Kayapó. Para isso, Sousa (2013, p.232), acredita ser importante o fortalecimento das associações indígenas Kayapó e a articulação entre as aldeias, entre outros aspectos. De certa forma, como será visto a seguir, a necessidade de fortalecimento das associações indígenas foi o principal motivo que ensejou a criação do Fundo Kayapó.

#### 4.1.1 Agenda de Financiamento

A ideia de constituir o Fundo Kayapó nasceu, em 2008<sup>70</sup>, dentro do *Global Conservation Fund* (GCF/CI), um fundo incubado pela organização *Conservation International* (CI), especificamente em sua sede nos Estados Unidos. O GCF/CI, entre outros desafios, apóia o desenho e suporte de arranjos e instrumentos de financiamento inovadores que garantam disponibilidade de recursos para áreas protegidas no longo prazo, de modo a garantir um fluxo constante de aporte e desembolso de recursos. Desde 2001, o GCF/CI contribuiu para proteção de mais de 80 milhões de hectares em todo o mundo, a partir do investimento direto de recursos e da celebração de parcerias estratégicas. No Brasil, considerando o trabalho que a CI já vinha desenvolvendo com os Kayapó, o GCF sugeriu a criação de um fundo fiduciário destinado, especificamente, ao fortalecimento institucional e político daquele povo. Durante a pesquisa, foram relatados fatos diferentes quanto ao surgimento da ideia do Fundo Kayapó, mas para todos eles a CI foi a idealizadora do projeto.

A indicação para criação de um fundo fiduciário foi embasada pelas lacunas identificadas pela CI durante o trabalho realizado com os Kayapó. Desde o início da atuação da organização no território Kayapó, em 1992, o apoio financeiro às principais organizações representativas desse povo estava sendo realizado de forma contínua, mas possuía um caráter mais emergencial de atender às demandas de curto prazo. De acordo com relatos de entrevistados, as organizações representativas do povo Kayapó tinham muitas dificuldades para acessar recursos que pudessem cobrir seus custos administrativos, assim como também não possuíam recursos para fortalecer as lideranças e apoiar-las nas negociações políticas de interesse do povo como um todo. Desta forma, o principal objetivo da criação do fundo fiduciário era constituir uma fonte regular de financiamento, em busca de garantir a continuidade do trabalho das organizações de base em prol da proteção das terras indígenas e desenvolvimento do povo Kayapó, possibilitando, assim, um melhor planejamento das ações de médio e longo prazo. Nota-se, portanto, a existência de uma agenda de financiamento de longo prazo que justifica a criação de um fundo socioambiental.

O projeto do Fundo Kayapó foi sendo pensado e desenhado, mas não se concretizou rapidamente. Em 2009, o Fundo Amazônia/BNDES procurou a CI manifestando o interesse de realizar um projeto em benefício do povo Kayapó, bastante em evidência por conta dos embates no âmbito do licenciamento da Usina Hidrelétrica Belo Monte. Na ocasião, a CI apresentou ao Fundo Amazônia/BNDES a proposta que vinha pensando para criação do fundo fiduciário, informando que já possuía, aproximadamente, US\$ 4 milhões reservados para implementação de tal iniciativa. O Fundo Amazônia/BNDES interessou-se pela proposta e a CI convidou o Funbio para integrar as negociações, de modo que, futuramente, esta organização viesse a atuar como Gestor do Fundo Kayapó. As negociações entre as três organizações foram iniciadas. A aprovação do projeto para captação de recursos ao Fundo Kayapó pelo Fundo Amazônia/BNDES, no qual o Funbio aparece como proponente, demorou cerca de 2 anos para acontecer. A aprovação ocorreu em 21/06/2011 e a celebração do contrato entre o Fundo Amazônia/BNDES e o Funbio, com interveniência da CI, aconteceu em 21/11/2011, dando início a implementação do projeto.

---

70O ano 2008 foi indicado por dois entrevistados, incluindo um dos representantes da CI, mas a Revista do Observatório do REDD, publicada em 2011, informa, na página 12, que a iniciativa vinha sendo concebida pela CI desde 2006.

O Funbio é uma associação privada sem fins lucrativos, independente, com a missão de aportar recursos estratégicos para conservação da biodiversidade. Apesar de uma carteira de fontes diversificada, a maior parte do volume de recursos geridos pelo Funbio é destinada, principalmente, ao apoio a áreas protegidas inseridas no Sistema Nacional de Unidades de Conservação, por meio de atividades de apoio direto e indireto (principalmente, *procurement*) que visam transformar recursos financeiros, aportados pelo setor privado ou doadores nacionais e internacionais, em bens e serviços para a implementação de projetos e consolidação de unidades de conservação. Até 2014, dos US\$ 477,6 milhões aportados ao Funbio, US\$ 388 milhões haviam sido direcionados ao apoio a áreas protegidas (Monteiro e Zambianchi, 2014). O Funbio incubia diversos fundos, entre estes os dois fundos estudados no âmbito desta pesquisa. Porém, como será tratado nos itens referentes às estruturas de governança, as expectativas e percepções dos demais atores em relação a sua atuação é bem diferente nos dois casos.

O objeto de financiamento do Fundo Kayapó precisou ser adequado às linhas de atuação do Fundo Amazônia/BNDES, deixando, desta forma, de estar – única e exclusivamente – focado no fortalecimento institucional e político das associações representativas do povo Kayapó para incluir outras atividades. Deste modo, sob interferência do Fundo Amazônia/BNDES, o projeto aprovado em 2011 prevê que o objetivo principal do Fundo Kayapó é o financiamento de iniciativas de associações indígenas, com atuação no território Kayapó, que estejam voltadas à implantação de atividades produtivas sustentáveis, ao fortalecimento institucional, à prevenção do desmatamento, à conservação da biodiversidade e à proteção territorial, de modo a garantir a melhoria de vida do povo indígena Kayapó e a proteção das florestas inseridas em seu território, a partir de 4 linhas de ação<sup>71</sup>.

Após a aprovação do projeto, como ainda será abordado na seção 4.1.5, por reivindicação dos representantes indígenas, ocorreu uma mudança significativa no objeto de financiamento para inclusão de uma nova linha de ação, prevendo o fomento de atividades voltadas ao fortalecimento político do povo Kayapó. O objetivo é que eles apresentem propostas e recebam recursos que possam ser utilizados na formação de lideranças, em campanhas e lutas pela garantia de seus direitos nas diferentes arenas e níveis de negociação. De modo geral, todos os entrevistados que integram a estrutura de governança interna do Fundo – representantes do Fundo Amazônia/BNDES, da CI, do Funbio e das associações indígenas – percebem esta como uma atividade chave para o real desenvolvimento dos

---

<sup>71</sup>Linha de Ação 1 - Controle e monitoramento ambiental territorial: ações que busquem consolidar a capacidade das comunidades Kayapó para o monitoramento, a proteção e o controle das terras indígenas, através do apoio às expedições de vigilância, obtenção e interpretação dos dados de sensoriamento remoto sobre o desmatamento e de outras ameaças em tempo real, de sobrevoos para detectar invasões e atividades ilegais e de capacitação para formação de agentes socioambientais indígenas nas TIs Kayapó.

Linha de Ação 2 - Fomento a atividades produtivas sustentáveis: atividades que visem a geração de renda para as comunidades por meio de alternativas econômicas sustentáveis, de baixo custo e baixa tecnologia, apoiando o levantamento de potencialidades de produtos extrativistas e capacitação para melhores práticas de coleta, manejo e processamento a fim de agregar valor aos produtos.

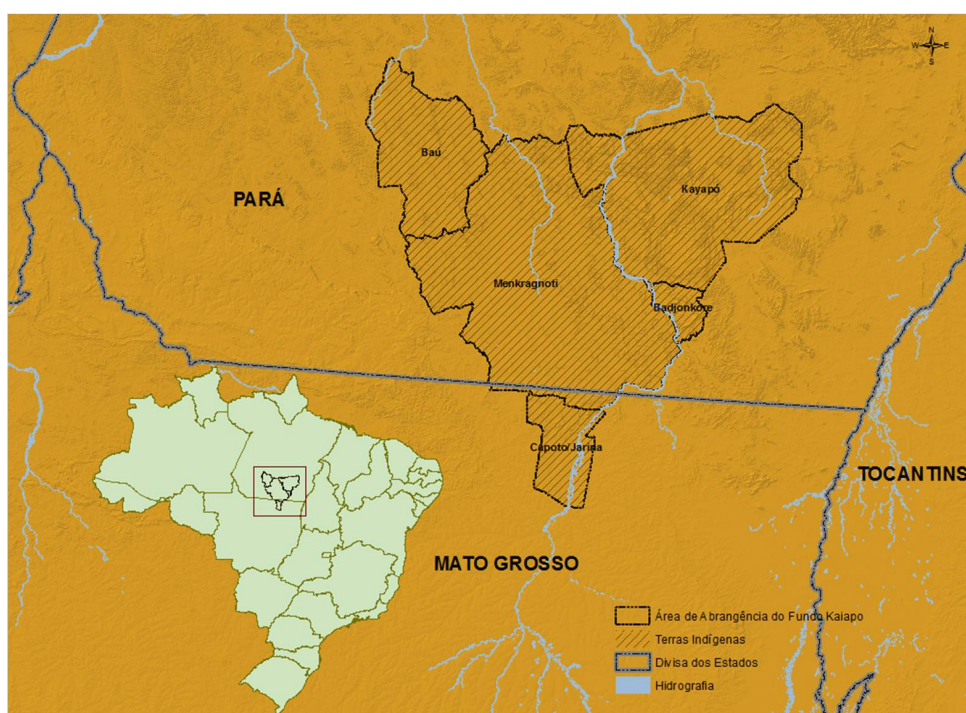
Linha de Ação 3 - Gestão territorial e ambiental: atividades de conservação e recuperação da biodiversidade e dos serviços ambientais, elaboração de planos de manejo, proteção de mananciais, gestão de resíduos sólidos, dentre outros.

Linha de Ação 4 - Fortalecimento institucional de associações indígenas locais cujas atividades estejam associadas a pelo menos uma das três linhas de ação acima: despesas recorrentes para custeio e manutenção da entidade no longo prazo e suas atividades, como apoio geral para reuniões anuais com participação de todos os membros do conselho da instituição, auditorias financeiras e outros requerimentos para que a organização possa atuar de forma transparente.



Kayapó que, assim como outros povos, estão tendo seus direitos constantemente ameaçados. Embora a proposta já tenha sido aprovada, não foi inserida nos documentos formais do Fundo Kayapó, divulgados no site do Funbio, e também não foi inserida na segunda chamada de projetos aberta em 2014.

O território de atuação do Fundo Kayapó (Figura 3) limita-se a cinco – TI Kayapó, TI Menkragnoti, TI Capoto/Jarina, TI Baú e TI Badjonkôre – das nove terras indígenas Kayapó, ficando de fora da iniciativa as TIs Las Casas, Kararaô, Xikrin do Cateté e Trincheira/Bacajá. No decorrer da pesquisa, foram apontados diferentes motivos para definição da área de atuação do Fundo: limitação de recursos para apoiar o território como um todo; existência de dissidências internas, com indígenas das outras áreas ainda envolvidos em atividades de garimpo e extração de madeira ilegal e, assim, desinteressados nas atividades do Fundo; e pelas terras indígenas escolhidas serem a área de atuação da CI.



**Figura 3: Território do Fundo Kayapó. (Fonte: Alexandre Ferrazoli – Funbio)**

De acordo com o projeto aprovado pelo Fundo Amazônia/BNDES, a contribuição do Fundo Kayapó para a redução da emissão de gases do efeito estufa (GEE) na atmosfera oriundos de desmatamento e degradação florestal ocorre de duas formas: (i) pela manutenção de biomassa e dos estoques de carbono existentes; e (ii) pela contenção do desmatamento e da degradação florestal nas divisas das Terras Indígenas (TIs) contempladas pelo instrumento. Para definição do primeiro item, foram considerados os 10.603.904 hectares de florestas existentes nos cinco territórios indígenas mencionados anteriormente, chegando-se a manutenção de um estoque de, aproximadamente, 1.120.489.377 toneladas de carbono. A referida estimativa foi subsidiada pelo mapa de vegetação produzido pelo projeto RADAMBRASIL (1977) e os cálculos, considerando diversos aspectos e metodologias, foram realizados pela *Conservation International* e pela *Clark Labs*, da *Clark University*, e em seguida foram agregados aos resultados da modelagem e predição futura de desmatamento e emissão de carbono na bacia do Xingu.

Em relação à definição da linha de base e dos cenários para a contenção do desmatamento e da degradação florestal, tendo 2007 como ano base e utilizando a taxa de desmatamento ocorrida entre 1990 e 2007 na região da Bacia do Xingu (calculada em 21,68%), foram analisados dois cenários para 2050: (1) com a existência das TIs sem o projeto; (2) com a existência das TIs com o projeto. De acordo com o projeto apresentado, segundo as projeções do cenário 1, sem o projeto, seriam desmatados cerca de 3.921.538 hectares nas cinco TIs, resultando na emissão decorrente de 469.830.499 toneladas de carbono que correspondem a 1.724.277.929 toneladas de carbono equivalente. Este último valor representa o total de CO<sub>2</sub> equivalente que corresponde às emissões evitadas para o cenário com projeto (2).

Apesar de ainda não haver uma adequada absorção ou compreensão do povo Kayapó no que se refere a diversos aspectos do Fundo (finalidade, funcionamento, estrutura financeira etc.), como será tratado nos próximos itens desta seção, cabe dizer que existem expectativas de algumas lideranças e coordenadores indígenas quanto à atuação desse instrumento. Uma das principais expectativas refere-se ao fato do Fundo representar ou, pelo menos, se apresentar como um apoio de longo prazo às associações Kayapó. De modo geral, os entrevistados acreditam que o Fundo poderia, especialmente pela estabilidade na oferta de recursos, garantir o funcionamento dessas organizações. Assim, mesmo cientes de que o Fundo não será capaz de suprir todas as demandas do povo Kayapó, os entrevistados acreditam que ele poderá contribuir com o fortalecimento das associações indígenas, viabilizando, principalmente, a cobertura de custos administrativos, não facilmente financiáveis por outras organizações públicas ou privadas, propiciando maior efetividade ao seu desempenho, bem como permitindo a alavancagem de outros projetos e recursos por essas organizações.

Nesse sentido, o ISA, no diagnóstico da qualidade de vida e da integridade dos territórios do Povo Kayapó (ISA, 2013), sugeriu – enfaticamente – que fosse considerada a importância do fortalecimento das organizações Kayapó, especialmente as mais representativas, nas próximas chamadas de projetos do Fundo Kayapó. Também existem expectativas dos atores entrevistados, com exceção do Fundo Amazônia/BNDES (que se vê mais como um doador “distante” e não tão influente), de que as atividades e operação do Fundo sejam compartilhadas e pensadas em conjunto com os Kayapó, existindo mais espaços para trocas de informações, desenho de ações, diálogos, reivindicações que melhorem a atuação do instrumento no sentido de trazer importantes resultados à qualidade de vida desse povo e ao desenvolvimento de seu território.

#### **4.1.2 Estrutura Jurídica**

As atividades do Fundo Kayapó são amparadas por um robusto quadro jurídico. Entre os documentos estão: a proposta do projeto apresentada pelo Funbio e aprovada pelo Fundo Amazônia/BNDES e o contrato celebrado por estas organizações, com interveniência da *Conservation International*; o Manual Operacional e o Manual de Execução de Projetos do Fundo; os Regimentos Internos da Comissão de Doadores e da Comissão Técnica; e as atas das reuniões realizadas pelas referidas comissões. O Fundo Kayapó possui natureza jurídica de um fundo privado e não possui personalidade jurídica própria, sendo incubado pelo Funbio. Em razão do processo de incubação, a relação jurídica estabelecida entre os atores que integram a estrutura de governança do Fundo Kayapó ocorre por meio de contratos.

O Funbio funciona como um *hub* ou uma ponte, celebrando contratos com os doadores – o Fundo Amazônia/BNDES e a CI – para aportes de recursos ao Fundo Kayapó, bem como com os agentes financiados pelo instrumento, no caso, as associações indígenas. Além disso, também se responsabiliza pela contratação de serviços de consultoria, gestão de ativos ou

outros necessários ao funcionamento do Fundo. Deste modo, o Funbio, em razão dos contratos celebrados, é proponente e responsável formal perante o Fundo Amazônia/BNDES e também perante a CI. Além disso, pode vir a ser responsabilizado pelo descumprimento de compromissos assumidos pelas associações indígenas nos projetos aprovados pelo Fundo Kayapó. Este é um dos motivos que podem ter levado ao estabelecimento de regras e exigências bastante burocráticas e rigorosas para financiamento de atividades pelo Fundo, não só pelos riscos inerentes à atuação do próprio Funbio, mas também pela transferência de exigências e restrições impostas a esta organização pelo Fundo Amazônia/BNDES.

No que se refere à estrutura jurídica do Fundo Kayapó, é importante destacar mais dois pontos. Não houve, na concepção do instrumento, qualquer discussão sobre a titularidade dos créditos de carbono decorrentes da manutenção dos estoques ou das emissões de gases de efeito estufa evitadas pela implementação do projeto. O governo brasileiro, através do Fundo Amazônia/BNDES, não se dispõe a enfrentar essas discussões que poderiam, por exemplo, levar a outras discussões sobre os modelos, as regras e condições de repartição dos benefícios gerados pelo pagamento dessas toneladas de carbono mantidas ou evitadas, trazendo – de fato – autonomia e autodeterminação aos povos indígenas. O Fundo Amazônia/BNDES apenas solicita que os projetos informem as suas contribuições para o mecanismo de REDD+.

O segundo ponto refere-se ao fato de que o desenho e concepção do Fundo Kayapó não foram submetidos a um procedimento de Consentimento Prévio, Livre e Informado, como recomendado por salvaguardas internacionais e nacionais, assim como também não houve outro tipo de consulta direta ao povo Kayapó. Na realidade, aconteceram diálogos entre a CI e os coordenadores indígenas de três associações representativas dos Kayapó – a Associação Floresta Protegida (AFP), o Instituto Kabu (IK) e o Instituto Raoni (IR) – para obtenção de anuências ao projeto. Estes coordenadores não são necessariamente indígenas. As referidas associações, após os diálogos, assinaram cartas de anuência à CI e ao Funbio, autorizando a apresentação da proposta de projeto para criação do Fundo Kayapó ao Fundo Amazônia/BNDES. No entendimento das organizações CI, Funbio e Fundo Amazônia/BNDES, estes documentos são considerados juridicamente válidos para demonstrar o consentimento do povo indígena Kayapó em relação à iniciativa proposta. Na perspectiva desta pesquisa, isto não é realidade, já que não houve um processo de diálogo e participação amplo e informado.

De acordo com diagnóstico realizado pelo ISA (2013), a AFP, cuja sede está localizada em Tucumã/PA, foi fundada em 2002 e representa, atualmente, 3.475 indígenas Kayapó que vivem em 22 comunidades, das quais 18 estão localizadas na TI Kayapó, 2 na TI Las Casas e 2 na TI Menkragnoti. O IK, que está localizado na cidade de Novo progresso/PA, foi fundado em 2008, e representa atualmente 1.228 indígenas Kayapó que vivem em 7 comunidades Kayapó, 2 delas na TI Baú e 5 na TI Menkragnoti. O Instituto Raoni foi fundado em 2001, na cidade de Colíder – MT, e representa, atualmente, 1.540 indígenas Kayapó que vivem em 14 comunidades, 4 delas localizadas na TI Menkragnoti e 10 na TI Capoto/Jarina. O IR também representa as duas comunidades Panará da TI Paranái a comunidade Juruna de Pakayá, localizada na divisa da TI Capoto/Jarina com o Parque Indígena do Xingu.

Ainda de acordo com o referido diagnóstico (ISA, 2013), além das três organizações mencionadas acima, existem outras organizações menores que representam uma ou mais comunidades Kayapó, como as organizações Angrôkrere, Associação Indígena Tuto Pombo, Associação Tapiete, Ikum Tykre, Instituto Tuíra, Mekrorodja e Ngonh-rô-rô-kre. A maior parte dessas organizações foi criada para administrar recursos da área de saúde, na época em que estes eram repassados pela FUNASA. Durante o referido diagnóstico, não foi possível a obtenção de dados a respeito dessas organizações, especialmente por elas não possuírem estrutura física (sede), corpo técnico ou sites próprios. No decorrer desta pesquisa, de modo

geral, os entrevistados não souberam responder ao certo quantas organizações representativas dos Kayapó existem de fato e quantas teriam sido criadas antes ou após a concepção do Fundo Kayapó. O fato é que o processo de consulta para criação do Fundo limitou-se a um diálogo com os coordenadores de apenas três das associações representativas dos Kayapó e não pode ser considerado adequado àquilo que preveem as salvaguardas e normas internacionais e nacionais que tratam dos direitos de participação e autodeterminação dos povos indígenas.

#### 4.1.3 Estrutura Financeira

As fontes de recursos aportadas ao Fundo tem origem em doações voluntárias, não reembolsáveis, realizadas pelo Fundo Amazônia/BNDES e pela CI. O projeto do Fundo Kayapó demorou, aproximadamente, dois anos para ser aprovado no âmbito do BNDES, principalmente por conta da estrutura financeira proposta para o instrumento. Para garantir a disponibilidade dos recursos aportados no longo prazo, foi pensada a implementação de uma operação financeira mista (*endowment sinking funds*), prevendo, inicialmente, somente a utilização de rendimentos auferidos durante ciclos anuais de investimentos. O modelo de *endowment* não possui previsão normativa no Brasil o que acaba trazendo alguns riscos jurídicos às partes envolvidas na iniciativa.

Este modelo também possui alguns limites relacionados à manutenção do equilíbrio entre a disponibilidade financeira e a necessidade de recursos, a qual depende do volume de capital imobilizado. Cabe destacar que o capital imobilizado costuma possuir baixa rentabilidade, devido aos custos financeiros e à opção dos gestores de *endowment* por aplicações de baixo risco, ainda que sejam utilizadas aplicações diversificadas (Sampaio, 2006). No entanto, o modelo de *endowment* é bastante interessante para garantir o pagamento de despesas correntes, ainda hoje um dos maiores desafios para organizações não governamentais e outras instituições. Inclusive, foi este o grande motivo para criação do Fundo Kayapó.

O formato de *endowment* já era praticado e incentivado tanto pela CI quanto pelo Funbio em outras iniciativas conduzidas por essas organizações, mas era algo totalmente novo ao Fundo Amazônia/BNDES e, principalmente, aos próprios Kayapó, embora estes não tenham participado diretamente da decisão sobre a estrutura financeira do Fundo ou das negociações contratuais entre Fundo Amazônia/BNDES, CI e Funbio. O Fundo Amazônia/BNDES possui significativas restrições procedurais, principalmente por estar incubado pelo BNDES, que acabam, inclusive, limitando e restringindo o benefício direto a determinadas organizações da sociedade civil, associações comunitárias, organizações do setor privado e governos estaduais (Norad, 2010; FBDS, 2010). Com o tempo, principalmente por conta de demandas externas de seu principal aportador (Noruega) e de seus agentes financiados, o Fundo Amazônia/BNDES tem buscado flexibilizar seus procedimentos. Porém, de acordo com relatos de dois entrevistados, no caso estudado, tratava-se de algo realmente desafiador para a organização, especialmente por conta da ausência no país de uma matriz institucional para estabelecimento de fundos fiduciários (*endowment funds*).

Além da demora ocasionada pelos aspectos burocráticos do Fundo Amazônia/BNDES, o processo de concepção do Fundo Kayapó também foi atrasado por uma negociação, em paralelo, que acontecia com o governo do Estado do Pará. Desde 2008, anteriormente a entrada do Fundo Amazônia/BNDES e do Funbio na iniciativa, o governo do Pará havia se comprometido, através de uma carta de compromisso, a doar R\$ 5 milhões para o Fundo Kayapó. No momento da proposta ao Fundo Amazônia/BNDES pelo Funbio e pela CI, o Estado do Pará era tido como um ator bastante significativo desse processo, já que os seus recursos e os da CI seriam oferecidos como contrapartida ao Fundo Amazônia/BNDES.

Ocorre que, em meados de 2011, o governo do Pará cancelou o compromisso, alegando não dispor de recursos orçamentários para aportar ao Fundo Kayapó, trazendo prejuízos às negociações até aquele momento realizadas.

Após um longo período de negociação, com diversos diálogos entre os setores jurídicos das três organizações (CI, Funbio e Fundo Amazônia/BNDES), as partes conseguiram chegar a alguns acordos, buscando definir medidas para dar início à implantação do Fundo Kayapó e prevenir a incidência de possíveis riscos jurídicos, institucionais e reputacionais. A primeira medida foi a de que os recursos oriundos dos rendimentos do *endowment* seriam aplicados, impreterivelmente, nas grandes linhas de ação do Fundo Kayapó e que sua alocação exata seria definida através da aprovação de projetos selecionados por procedimentos de demandas induzidas (editais, cartas convites etc). De acordo com o Manual Operacional do Fundo Kayapó, excepcionalmente, a Comissão de Doadores pode decidir pela utilização do capital principal nos seguintes casos: apoio a projetos para a cobertura de custos e despesas extraordinários, em razão da ocorrência de desastre natural (secas, enchentes, epidemias, etc.) nas terras indígenas Kayapó abrangidas pelo Fundo; ou quando os rendimentos do Fundo não se mostrarem suficientes para apoio aos projetos e despesas, tendo em vista o histórico ou estimativa do montante global anual dos referidos gastos.

O Fundo Amazônia/BNDES não podia, de acordo com o jurídico da organização, entrar no projeto para criação de um *endowment fund*. Desta forma, ficou acordado que os recursos desta organização funcionariam no formato de um *sinking fund*, sendo utilizados, parcialmente, até o final do projeto aprovado, e os demais recursos de contrapartida (até então somente alocados pela CI) funcionariam no formato de *endowment*. Após o primeiro desembolso de realizado pelo Fundo Amazônia/BNDES, em abril de 2012, os recursos do Fundo Kayapó ficaram imobilizados por, aproximadamente, um ano, para gerar os rendimentos que seriam utilizados no lançamento da primeira chamada de projetos do instrumento, realizada em junho de 2013. Os rendimentos do primeiro período de aplicação foram muito baixos, possibilitando o desembolso de apenas R\$ 660 mil para a primeira chamada o que gerou insatisfações entre os Kayapó. A segunda chamada, lançada em agosto de 2014, teve um valor bem mais expressivo: R\$ 1,8 milhão para ser distribuído entre três propostas de até R\$ 600 mil cada uma.

De acordo com Esteves (2014), os rendimentos durante o primeiro ciclo de investimentos foram baixos em decorrência de três principais motivos. Primeiro, a diminuição da taxa de juros, também apontada pelos entrevistados ao longo da pesquisa, que trouxe rendimentos à aplicação menores do que os esperados. Segundo, o montante com o qual o Funbio trabalha, considerando que a saída do governo do Pará do projeto acarretou a diminuição de aportes ao Fundo Kayapó. Se os recursos paraenses tivessem sido doados, o volume do capital imobilizado seria maior e os rendimentos teriam sido mais elevados. E, por fim, o fato de que, inicialmente, acreditava-se que o Fundo Amazônia/BNDES faria um aporte integral de R\$ 20 milhões ao Fundo Kayapó, proporcionando maiores rendimentos mensais. Porém, o referido valor foi considerado demasiadamente alto pelo Fundo Amazônia/BNDES, chegando-se ao valor final de R\$ 16,9 milhões que também não foi disponibilizado integralmente até então.

Entre as medidas para prevenção de riscos ao Fundo Amazônia/BNDES, também foi definida a obrigação de uma estratégia de *matching*, condicionando a liberação de recursos pela organização à alocação de recursos incrementais de contrapartida (na proporção de 1:1). O valor do apoio aprovado pelo Fundo Amazônia/BNDES, em 21/06/2011, ao Fundo Kayapó foi de R\$ 16,9 milhões. Até então, considerando a obrigação de *matching*, o Fundo Amazônia/BNDES liberou em torno de R\$ 7,3 milhões ao Fundo Kayapó, equivalentes aos

recursos que a CI apresentou como contrapartida (R\$ 7,1 milhões). Deste modo, os recursos iniciais do Fundo Kayapó somaram, aproximadamente, R\$ 14,4 milhões. Para depositar o restante do valor aprovado ao projeto, o Fundo Amazônia/BNDES aguarda a captação e agregação de novos recursos ao Fundo Kayapó. Representantes da CI e do Funbio, entrevistados durante esta pesquisa, informaram que já está sendo pensada uma estratégia para captação de novos recursos tanto nacionalmente quanto internacionalmente, inclusive, com a colaboração do cacique Raoni Metuktire, liderança indígena Kayapó, conhecido internacionalmente por sua luta pela preservação da Amazônia e dos povos indígenas brasileiros.

No caso de não ocorrerem novos aportes ao Fundo Kayapó, o Fundo Amazônia/BNDES condicionou a liberação do saldo remanescente à comprovação, através da avaliação de indicadores sociais, ambientais e econômicos, do incremento da qualidade de vida do povo indígena Kayapó no decorrer do prazo de execução do projeto aprovado. Para atendimento desta condicionante, em 2013, o Funbio realizou um processo de contratação de uma consultoria específica para estudos técnicos de diagnóstico da qualidade de vida do povo Kayapó e integridade física de suas terras, visando apoiar a avaliação de resultados do Fundo Kayapó, a partir da definição de uma linha de base da situação atual. Esta linha de base deveria servir para uma comparação dos mesmos aspectos, em 5 anos, para verificar a efetividade do Fundo e também subsidiar uma possível decisão do Fundo Amazônia/BNDES sobre a liberação do saldo remanescente de recursos ou, ainda, aportes adicionais.

O referido estudo foi realizado pelo ISA, ainda em 2013, que, ao ser contratado e no relatório final do diagnóstico, fez as seguintes considerações:

Acreditamos que as ações efetivamente apoiadas pelos recursos do Fundo Kayapó possuem impactos mais diretos em áreas específicas, como monitoramento ambiental e territorial, fortalecimento institucional e produção, sendo que as informações solicitadas no Termo de Referência nº 08/2013 focaram questões como saúde, educação, persistência de valores culturais e linguísticos e renda, nas quais o impacto do Fundo Kayapó será indireto e limitado. Isso poderá gerar uma avaliação enviesada dos resultados do Fundo, já que questões mais focadas naquelas que serão de fato as contribuições mais diretas do Fundo não foram analisadas apropriadamente, na medida em que estão sendo considerados no diagnóstico elementos mais gerais, suscetíveis a inúmeros outros fatores e com impactos limitados às ações do Fundo.

Quando questionados sobre essas considerações, representantes do Funbio e da CI informaram que o relatório foi bastante abrangente e importante para conhecimento da situação geral do povo indígena Kayapó. Porém, já está acordado entre as três organizações – CI, Funbio e Fundo Amazônia/BNDES – que a avaliação de efetividade do Fundo Kayapó será realizada com base nos indicadores de resultados previstos na proposta de projeto aprovada pelo Fundo Amazônia/BNDES. Os referidos indicadores encontram-se divididos entre as seguintes ações: 1) Criar o Fundo Kayapó, visando estabelecer um fluxo permanente de recursos; 2) Fortalecimento institucional e político das associações indígenas locais; 3) Proteção e vigilância territorial; e 4) Alternativas econômicas sustentáveis. Ainda segundo os entrevistados, a definição dos indicadores foi mais detalhada e prevista em um quadro lógico, principalmente pelo fato de que, na proposta de projeto aprovada, existia a menção de que os indicadores dos grupos 3 e 4 seriam incluídos somente no caso de novos aportes para financiamento de tais ações.

Segundo informações coletadas durante as entrevistas, existia um acordo tácito entre o Fundo Amazônia/BNDES, a CI e o Funbio de deixar os recursos renderem o máximo possível

nos primeiros anos do Fundo Kayapó, realizando a retirada de valores menores nas primeiras chamadas e maiores após alguns anos de operação. Porém, além das insatisfações manifestadas pelos Kayapó no primeiro edital, outro fato importante está influenciando essa “combinação”. O prazo do projeto aprovado pelo Fundo Amazônia é de 72 meses, contados a partir da contratação (21/11/2011), encerrando-se em 2017. No entanto, existia entre as três organizações expectativas e entendimentos iniciais de que o projeto seria prorrogado por mais 5 anos, indo até 2022, especialmente por se tratar de um *endowment* que, por si só, representa uma estratégia de longo prazo. Ocorre que o governo da Noruega, de dois em dois anos, reavalia e renegocia seus contratos de doação para REDD+ e, em 2014, definiu que os recursos doados por ele ao Fundo Amazônia/BNDES deveriam ser totalmente executados até 2020.

Sendo assim, até 2020, os recursos devem ter sido executados, os relatórios de prestação de contas dos projetos fechados, assim como a prestação de contas do Fundo Amazônia/BNDES ao governo da Noruega. Deste modo, para atender o referido prazo, o Fundo Amazônia/BNDES prevê, inicialmente, que os projetos por ele aprovados e apoiados com recursos doados pela Noruega devem ser finalizados em 2018, existindo tempo para realização dos trâmites burocráticos para prestação de contas, considerando a incidência de possíveis imprevistos. Deste modo, o projeto do Fundo Kayapó também teria um prazo limite até 2018 para execução dos recursos advindos do Fundo Amazônia/BNDES. Mas existem expectativas de que, na próxima renegociação do contrato com a Noruega, em 2016, o Fundo Amazônia/BNDES consiga negociar a extensão do prazo de execução de alguns projetos, entre estes o do Fundo Kayapó, principalmente pela natureza de longo prazo da iniciativa.

No entanto, segundo relato de dois entrevistados, diante da incerteza quanto à decisão do governo da Noruega sobre o prazo final da iniciativa (se 2017, 2018 ou 2022), existe uma tendência de ampliação dos valores a serem desembolsados pelo Fundo Kayapó nas próximas chamadas, de modo a viabilizar a execução integral dos recursos aportados pelo Fundo Amazônia/BNDES. É preciso chamar atenção ao fato de que a disponibilização de recursos deve considerar a capacidade de absorção destes pelas associações indígenas, de modo a não prejudica-las, impondo a estas compromissos financeiros que elas não estejam preparadas para assumir e realizar. Atualmente, segundo o diagnóstico realizado pelo ISA (2013)<sup>72</sup>, as três principais organizações Kayapó - AFP, IK, IR –fizeram a gestão, nos anos de 2012 e 2013, de valores entre R\$ 650 mil e R\$ 2,4 milhões por ano, o que representaria investimentos entre R\$ 43,3 mil e 285,7 mil por comunidade, e entre R\$ 422,08 e R\$ 1.628,66 por indivíduo. Em média, estas organizações tem conseguido a aprovação de 3 a 5 projetos por ano.

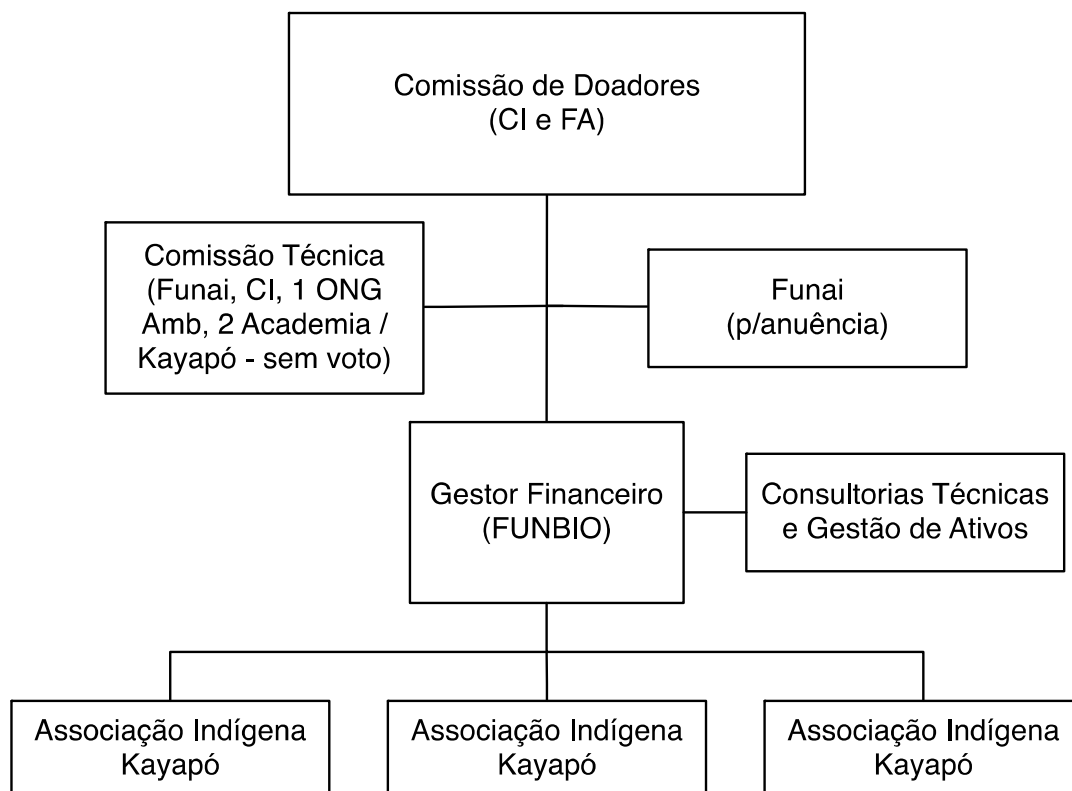
#### **4.1.4 Estrutura de Governança**

A estrutura de governança do Fundo Kayapó (Figura 4) é composta pela Comissão de Doadores, pela Comissão Técnica, pelo Gestor do Fundo e pelos agentes financiados. A Comissão de Doadores, instância máxima de tomada de decisão do Fundo, atualmente, é integrada por um representante do Fundo Amazônia/BNDES e um representante da CI. Novos doadores poderão fazer aportes de recursos ao Fundo Kayapó, entretanto, somente será permitida a participação na Comissão de Doadores daqueles cujo valor da doação seja igual

---

<sup>72</sup>Diagnóstico da qualidade de vida e da integridade dos territórios do Povo Kayapó. Componente 2: Integridade física das Terras Indígenas do Povo Kayapó.

ou superior a R\$ 2 milhões<sup>73</sup>. A Comissão de Doadores é responsável, entre outras atribuições, pela aprovação final dos projetos a serem apoiados, pela deliberação sobre o montante que será, anualmente, disponibilizado para financiamento e pela decisão quanto aos membros da Comissão Técnica indicados pelo Gestor do Fundo. Embora existam regras para votação, definindo quórum para determinadas decisões, o Manual Operacional define que, enquanto a Comissão de Doadores possuir apenas o Fundo Amazônia/BNDES e a CI como membros, as decisões devem ocorrer sempre por unanimidade.



**Figura 4: Estrutura de Governança do Fundo Kayapó (Fontes: elaboração própria)**

Os poderes da Comissão de Doadores são bastante amplos, fazendo com que esta tenha papel de destaque no funcionamento dos diferentes processos – captação, gestão e utilização dos recursos do Fundo Kayapó. Inclusive, existem regras atribuindo a esta Comissão<sup>74</sup> prerrogativas relativas ao direito de vetar à deliberação de determinadas matérias: finalidade ou objeto do Fundo Kayapó, sua estruturação e governança; substituição do Gestor do Fundo e de suas atribuições; critérios e restrições estabelecidos para a Política de

<sup>73</sup>Para participarem efetivamente da referida Comissão, os novos doadores terão que: (i) responsabilizar-se pela adesão de seu representante (membro da Comissão) ao “Termo de Aceitação de Nomeação para a Comissão de Doadores do Fundo Kayapó”; (ii) anuir com as regras dos contratos já vigentes com os demais doadores do Fundo Kayapó, de forma que não haja qualquer tipo de conflito; (iii) ser aceitos, por meio de decisão da Comissão de Doadores. Nenhum doador poderá ter mais de um representante na Comissão de Doadores.

<sup>74</sup>O direito de veto é prerrogativo daqueles doadores cujas doações sejam superiores a 2 (dois) milhões de reais, independentemente de participarem da Comissão de Doadores ou não.



Investimentos; regras de utilização do capital principal; qualquer alteração na prerrogativa de direito de veto. Além dessas, a CI e o Fundo Amazônia/BNDES (“Doadores Iniciais”) terão direito de veto sobre as matérias que assim dispuserem seus contratos de doação e colaboração financeira.

De modo geral, a CI e o Fundo Amazônia/BNDES são vistos pelos atores, especialmente por aqueles que integram as demais instâncias (gestora e executora) do Fundo Kayapó e também atores externos ao instrumento, como “a espinha dorsal da iniciativa”. Embora a CI tenha pensado o Fundo Kayapó para trazer mais autonomia e empoderamento aos indígenas, procurando mudar, inclusive, a sua forma de atuação no território, bem como busque, na sua percepção, realizar apenas o papel que lhe cabe na estrutura de governança do fundo, como membro da Comissão de Doadores, ainda é vista e reconhecida como o ator mais influente na iniciativa, por possuir um canal aberto para diálogos com todas as partes, inclusive, com o Fundo Amazônia/BNDES. Este é visto como o ator menos flexível, mais burocrático, menos aberto ao diálogo e mais reativo a mudanças.

Ao longo do projeto foram percebidas algumas mudanças no modo de agir das organizações Fundo Amazônia/BNDES e CI pelos demais atores entrevistados. Apesar dos procedimentos internos bastante inflexíveis, a equipe do Fundo Amazônia/BNDES – diretamente responsável pela gestão do projeto do Fundo Kayapó – passou a ouvir e a “advogar” internamente pelas demandas dos demais atores, especialmente os indígenas, que estivessem bem estruturadas e fundamentadas. A CI também se tornou mais aberta às reivindicações dos representantes indígenas, realizando esforços para que essas fossem levadas, primeiramente, à Comissão Técnica e, posteriormente, à Comissão de Doadores. Deste modo, a CI teve forte participação em alterações importantes na estrutura de governança do Fundo. Os atores entrevistados foram categóricos ao afirmar que essas transformações só foram possíveis pela troca dos coordenadores do projeto nas referidas organizações, que acabou trazendo pessoas mais sensíveis às causas indígenas e menos reativas às mudanças. Apesar desses avanços, o Fundo Amazônia/BNDES ainda é considerado o ator menos flexível e mais fechado ao diálogo e, embora mantenha uma postura de distanciamento em relação aos representantes indígenas, possui forte influência na atuação do Fundo Kayapó.

Além da Comissão de Doadores, a instância deliberativa do Fundo Kayapó é composta pela Comissão Técnica, a qual cabe, principalmente, selecionar os projetos que serão submetidos à aprovação final e acompanhar e avaliar os resultados alcançados pelo instrumento. Os projetos selecionados pela Comissão Técnica, antes de serem enviados à Comissão de Doadores, são encaminhados para anuência da Fundação Nacional do Índio – FUNAI. Ou, se não estiverem totalmente adequados às normas aplicáveis ao Fundo, são devolvidos aos proponentes para realização de adequações ou ajustes. A Comissão Técnica poderá realizar visitas aos proponentes e aos projetos apoiados, sempre que necessário e pertinente ao atendimento dos propósitos do Fundo, devendo os custos de tais visitas serem justificados e previamente aprovados pela Comissão de Doadores.

A Comissão Técnica é composta por: um representante da FUNAI, indicado por tal fundação pública; um representante da CI, por ela indicado; um representante de uma organização não governamental ambientalista brasileira, com experiência na atuação com indígenas na Amazônia; e dois representantes do setor acadêmico, especialistas em populações indígenas. Para deliberação da Comissão Técnica, deverão obrigatoriamente estar presentes um representante da FUNAI e um representante da CI, além de, no mínimo, um dos demais membros. As decisões da Comissão Técnica deverão ser tomadas por maioria simples e os empates porventura ocorridos nas deliberações da Comissão Técnica serão decididos pela Comissão de Doadores.

O representante da organização não governamental ambientalista brasileira é indicado pelo Gestor do Fundo, mas esta indicação será aprovada pela Comissão de Doadores. Ele também terá um mandato de dois anos que pode ser renovado, após aprovação da Comissão de Doadores. Findo o mandato de dois anos, a renovação do representante e da organização ou, a nomeação de nova organização e respectivo representante, serão submetidos à aprovação da Comissão de Doadores. O mesmo procedimento aplica-se aos dois representantes do setor acadêmico, especialistas em populações indígenas. Ou seja, percebe-se que o poder de decisão final quanto à composição de, pelo menos, 3/5 dos membros da Comissão Técnica esta, atualmente, nas “mãos” do Fundo Amazônia/BNDES e da CI, sendo que esta, por sua vez, também integra a referida Comissão.

Não houve, no âmbito deste trabalho, uma avaliação sobre a influência deste “poder de decisão” no funcionamento do Fundo Kayapó, especialmente no que se refere à escolha das iniciativas a serem financiadas, mas existe um grande risco de que as decisões tomadas sejam altamente assimétricas, sobressaindo as vontades dos atuais doadores (Fundo Amazônia/BNDES e CI), como já aconteceu na definição da agenda de financiamento e no desenho da estrutura de governança do instrumento. Outro fato que parece corroborar para esta impressão refere-se à participação, ou melhor, não participação dos Kayapó nos processos de tomada de decisão. Os representantes da etnia Kayapó podem participar das reuniões da Comissão Técnica como observadores e com direito a voz, mas não com direito a voto. No Manual Operacional do Fundo, ainda constante no site do Funbio e disponibilizado pela CI, encontra-se descrito que tais observadores não terão seus custos de logística arcados pelo Fundo. Em casos excepcionais, sob justificativa da Comissão Técnica e do Gestor do Fundo, esses custos poderão ser autorizados pela Comissão de Doadores. Tal autorização deverá ser prévia e por escrito.

Este ponto foi objeto de muitas críticas dos representantes das associações indígenas Kayapó e de atores externos ao Fundo (Gebara et al, 2014). Além do limite ao voto, exigido pelo Fundo Amazônia, sob a argumentação de possível ocorrência de conflitos de interesses, os Kayapó também tinham sua participação na Comissão Técnica limitada pela não cobertura dos custos de deslocamento para tal finalidade. Quanto à primeira limitação, apesar da motivação amplamente ouvida no decorrer desta pesquisa, entende-se que existem meios e estratégias para evitar possíveis conflitos de interesses, como ocorre nos casos onde as pessoas se abstêm de votar em seus próprios projetos ou onde o seu interesse pessoal esteja configurado.

Na perspectiva desta pesquisa, deve-se falar apenas em interesses, proveito e benefícios individuais, afinal, quem melhor que os próprios Kayapó para definir aquilo que trará mais benefícios a eles enquanto povo. Além disso, no âmbito do Fundo Kayapó, quando se fala em conflitos de interesses, é preciso também pensar na própria atuação da organização CI que – embora se apresente como um ator mais distante, com atribuições limitadas ao papel de doador – participa da pré-seleção das iniciativas a serem financiadas pelo Fundo na Comissão Técnica e, posteriormente, da decisão final tomada pela Comissão de Doadores. Além de, em conjunto com o Fundo Amazônia/BNDES, ter influência sobre a escolha da maior parte dos membros da Comissão Técnica do Fundo Kayapó.

No tocante à cobertura dos custos para participação dos Kayapó (como observadores) nas reuniões da Comissão Técnica, durante a pesquisa, foram informadas algumas alterações, possibilitadas principalmente pelas mudanças nas equipes das duas organizações – CI e Fundo Amazônia/BNDES, como mencionado anteriormente. A nova responsável pelo projeto do Fundo Kayapó na CI, assim que entrou nesta organização, em 2012, diante das demandas dos representantes indígenas e de seu próprio entendimento, advogou para que essa restrição fosse abolida. Em um primeiro momento, conseguiu que a própria CI arcasse com tais custos.

Durante a 1ª reunião ordinária da Comissão Técnica, na qual estavam participando dois representantes indígenas, houve consenso no sentido de que: a participação de representantes Kayapó era importante; e a eleição dos representantes deveria ocorrer nas assembleias gerais realizadas nas aldeias (três representantes) ou em momento próximo às reuniões da Comissão Técnica. Deste modo, a Comissão Técnica solicitou que a Comissão de Doadores fosse formalmente consultada sobre a possibilidade de cobertura dos custos de três representantes Kayapó em suas reuniões técnicas<sup>75</sup>. Vale ressaltar que o trabalho da Comissão Técnica, de modo geral, foi elogiado pelos entrevistados e atores integrantes da estrutura de governança do Fundo.

A reivindicação foi levada à Comissão de Doadores. Como a CI já havia provocado e concordado com a modificação de tal regra, cabia ao Fundo Amazônia/BNDES a decisão final, considerando a obrigatoriedade de unanimidade nas tomadas de decisão. Qualquer mudança nas regras do Fundo Kayapó submete-se a processos de tomada de decisão internos do Fundo Amazônia/BNDES e, por isso, não são realizadas ou adotadas de forma imediata. Quando houve mudança na equipe do Fundo Amazônia/BNDES, a nova responsável pelo projeto nesta organização manifestou interesse em dialogar com representantes indígenas para ouvir suas demandas e expectativas. Segundo relatos dos entrevistados, nesta reunião, além dos representantes da CI e do Fundo Amazônia/BNDES, participaram os coordenadores das três associações indígenas – AFP, IK, IR – que, como dito anteriormente, não são necessariamente indígenas.

Estes representantes pediram que aquela situação, na qual não existiam indígenas presentes, nunca mais acontecesse, principalmente pelos constrangimentos que eles passavam em relação aos indígenas quando retornavam às TIs. Era difícil explicar porque eles eram chamados a participar de reuniões e tinham seus custos cobertos e os indígenas não. Desta forma, a equipe do Fundo Amazônia/BNDES esforçou-se para construir a argumentação necessária para solicitar a modificação da regra internamente. Por fim, a decisão dessa organização foi favorável à reivindicação dos indígenas e dos demais membros da estrutura de governança do Fundo Kayapó. Assim, a partir da 2ª reunião ordinária da Comissão Técnica, os custos de participação dos representantes indígenas passaram a ser cobertos pelo Fundo Kayapó.

A instância de gestão do Fundo Kayapó é composta, basicamente, pelo Gestor do Fundo, no caso, o Funbio, que se responsabiliza pela gestão financeira e operacional do instrumento. Vale ressaltar que, inicialmente, a proponente do projeto ao Fundo Amazônia/BNDES e Gestora do Fundo, segundo Esteves (2014), seria a própria CI. Porém, o Funbio foi convidado para desempenhar tal papel pela sua experiência e credibilidade como gestor de diferentes fundos socioambientais que atuam no Brasil e para que a CI, importante doadora, não gerenciasse os próprios recursos diretamente, buscando-se prevenir a ocorrência de situações constrangedoras e de desconfiças que pudessem levar à incidência de riscos reputacionais à organização e, também, a episódios que pudessem configurar casos de corrupção.

As principais atribuições do Gestor do Fundo são realizar a gestão financeira; auxiliar e orientar as organizações proponentes sobre como atender os requisitos de acesso aos recursos; e encaminhar os projetos selecionados pela Comissão Técnica à anuência da FUNAI e, após isso, à Comissão de Doadores, para sua deliberação. O Gestor também deve contratar, supervisionar, monitorar e avaliar o desempenho financeiro do Fundo, inclusive do Gestor de

---

<sup>75</sup> Informações obtidas na Ata da 1ª Reunião Ordinária da Comissão Técnica do Fundo Kayapó, disponibilizada a esta pesquisadora durante o trabalho de pesquisa de campo e coleta de dados.

Ativos, de forma a assegurar o cumprimento da Política de Investimentos aprovada pela Comissão de Doadores, bem como das demais normas e procedimentos financeiros e contábeis aplicáveis ao Fundo. Além disso, secretariar as reuniões da Comissão Técnica e da Comissão de Doadores, providenciando os materiais adequados a todos os integrantes das referidas comissões, antecipadamente, e realizar acompanhamento técnico e físico-financeiro dos projetos apoiados.

O Gestor do Fundo também se responsabiliza por divulgar e dar ciência às potenciais entidades beneficiárias de recursos do Fundo Kayapó de todas as etapas e requisitos para a seleção dos projetos. Tal divulgação deverá ocorrer em seu site, meio físico a ser distribuído às entidades, ou outros meios que se façam necessários. Para desempenhar as atribuições de Gestor, o Funbio recebe até 8% (oito por cento) do montante a ser retirado anualmente do Fundo Kayapó. Para isso, os seus custos e despesas administrativas devem ser detalhados em planilha, comprovados, e aprovados anualmente pela Comissão de Doadores. Sob nenhuma hipótese, o Gestor do Fundo poderá receber remuneração ou prêmio, em função de seu desempenho operacional ou financeiro alcançado.

De modo geral, o Funbio se posiciona e é visto pelos demais atores com certo “distanciamento” das questões que ocorrem no território, tendo sua atuação limitada ao que foi estabelecido em contrato com o Fundo Amazônia/BNDES e a CI e nos documentos que compõem o quadro jurídico do Fundo Kayapó. Não há uma aproximação entre os indígenas e essa organização, como há entre os indígenas e a CI, por exemplo. O Funbio é visto como mero prestador de serviços de gestão financeira<sup>76</sup> e operacional do Fundo Kayapó, não exercendo influência direta sobre as decisões tomadas. Seria possível dizer que o Funbio exerce influências indiretas sobre determinadas decisões, quando, por exemplo, realiza a indicação de membros para composição da Comissão Técnica e a sugestão de políticas, procedimentos e princípios gerais para o investimento financeiro dos recursos do Fundo Kayapó, mas estas estão sujeitas à aprovação final da Comissão de Doadores.

Na instância executora, estão aqueles que podem receber e executar recursos do Fundo Kayapó. Os requisitos de acessibilidade encontram-se divididos entre aspectos relacionados aos proponentes e perfil dos projetos. Os proponentes devem ser, exclusivamente, associações civis ou cooperativas que representem as comunidades Kayapó das terras abrangidas pelo Fundo e devem possuir órgão social deliberativo (Conselho Deliberativo, Conselho de Administração etc.) formado exclusivamente por indígenas Kayapó, bem como ter em seu objeto social previsão compatível com a atuação pleiteada nos projetos propostos ao Fundo. Também devem contar com o consentimento prévio das comunidades indígenas beneficiadas pelo projeto proposto. Além disso, as associações precisam ter mais de 2 (dois) anos de experiência comprovada no desenvolvimento de projetos com os indígenas Kayapó, possuir infraestrutura e equipe que demonstrem capacidade operacional e de gestão para a execução de projetos do Fundo, conforme avaliação pelo Gestor do Fundo e comprovar a regularidade jurídica e fiscal da organização, demonstrando inscrição regular no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ), situação de regularidade fiscal perante a previdência social (INSS), a União Federal e o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), entre outros.

Os requisitos referentes aos projetos, que devem ser preenchidos cumulativamente aos dos proponentes, preveem que esses devem ter por objetivos a proteção e a conservação

---

<sup>76</sup>A gestão financeira do Fundo Kayapó engloba os seguintes aspectos: i) a gestão dos ativos financeiros relativos ao Fundo, a qual consiste na administração da movimentação financeira, aplicações e investimentos com o objetivo de gerar rendimentos financeiros ao Fundo Kayapó; e ii) a gestão financeira do Fundo relativa aos desembolsos destinados aos projetos apoiados.

territorial ou a prevenção do desmatamento nas TIs abrangidas pelo Fundo Kayapó; abranger (uma ou mais) das TIs Baú, Menkragnoti, Capoto/Jarina, Badjônkore ou Kayapó; e contemplar atividades de monitoramento territorial, de treinamento, de desenvolvimento de atividades produtivas sustentáveis, de gestão ambiental e de administração e manutenção das organizações. Os projetos não podem prever destinação de recursos para qualquer finalidade político-partidária, apoio a igrejas ou templos religiosos, ou qualquer outra finalidade religiosa e qualquer uso cujo objeto ou finalidade atente contra a legislação nacional ou as regulamentações do Fundo Kayapó. No mais, devem apresentar contrapartida, ainda que não financeira.

Todos os projetos apoiados deverão ter regularidade ambiental e, quando cabível, comprovar a obtenção da licença ambiental de instalação ou a sua respectiva dispensa emitida pelo órgão competente, bem como estar em consonância com a Política Indigenista Nacional, mediante anuência formal da FUNAI. Nos casos em que o projeto preveja intervenções efetivas em imóvel, será exigida cópia de instrumento jurídico que comprove a titularidade ou posse do imóvel ou outro documento hábil a demonstrar a ocupação regular da propriedade, assegurada por, no mínimo, o dobro do tempo previsto para execução do projeto. De acordo com as peculiaridades do projeto, outras autorizações específicas poderão ser exigidas às entidades proponentes, nos termos das normas e regulamentações aplicáveis. As entidades proponentes deverão apresentar, ainda, juntamente com o projeto, um Documento de Estratégia de Conservação, no qual deve estar descrita a estratégia de atuação da organização indígena proponente, com detalhamento das atividades a serem desenvolvidas e objetivos específicos a serem alcançados, sempre relacionados ao objetivo maior de conservação das terras Kayapó.

A primeira chamada de projetos do Fundo Kayapó, lançada em junho de 2013, despertou controvérsias, especialmente pelo valor disponibilizado para tal iniciativa e pelo grau de exigências a serem cumpridas para acessar os recursos. O montante total da primeira chamada foi de R\$660 mil que seriam destinados à seleção de 3 projetos de R\$150 a 220 mil, sendo difícil para os Kayapó compreenderem como um Fundo que possui em torno de R\$ 14,4 milhões disponibiliza apenas R\$ 660 mil ao apoio de projetos. Os indígenas, pela ausência de diálogos e esclarecimentos preliminares, não entendiam (e não entendem) a lógica de uma operação de *endowment*, assim como também não tinham ciência do acordo “informal” entre as três organizações (CI, Fundo Amazônia/BNDES e Funbio), para liberar volumes menores de recursos nas primeiras chamadas, mantendo um volume maior de capital imobilizado.

Além disso, os requisitos de acessibilidade impostos pelo Fundo também foram questionados, sob o argumento de que as restrições e burocracias eram demasiadamente pesadas para concessão de financiamentos de baixo valor. Como se nota no edital lançado até então, as exigências – técnica e institucionais – são de um nível de detalhamento e capacitação em elaboração de projetos muito alto o que restringe a participação de organizações mais novas ou com menos experiências e, até mesmo, a participação daquelas já existentes. As três organizações, hoje tida como mais representativas dos Kayapó – AFP, IK e IR, criticaram tais requisitos, durante o primeiro processo seletivo, assim como outros entrevistados no decorrer desta pesquisa. Tais aspectos foram decisivos para que uma das três principais associações não apresentasse proposta ao Fundo nesta primeira chamada, entendendo que os esforços não compensavam e querendo “mandar um recado” àqueles responsáveis pelo Fundo Kayapó.

Apesar dos problemas na primeira chamada, foram aprovados dois projetos. O projeto “Fortalecimento institucional rumo à autonomia”, apresentado pela AFP, tendo como principal objetivo fortalecer a autonomia econômica e política das comunidades representadas

por meio do apoio às cadeias produtivas e do aumento da participação dos Kayapó no planejamento e na execução das atividades da associação, no valor total de R\$ 265 mil, sendo R\$ 219 mil repassados pelo Fundo e R\$ 45 mil dado em contrapartida pela proponente. O projeto foi encerrado em janeiro de 2015, com 98,88% de execução financeira e 100% de execução programática. O outro projeto aprovado foi o “Apoio às ações de conservação e desenvolvimento sustentável das Terras Indígenas Capoto/Jarina e Menkragnoti”, apresentado pelo IR, tendo como principais objetivos o fortalecimento institucional, o apoio ao desenvolvimento de atividades produtivas de subsistência e geração de renda, a conscientização para destinação correta dos resíduos sólidos e o resgate de aspectos culturais através da cadeia produtiva do artesanato, no valor total de R\$ 274 mil, sendo R\$ 213 mil repassados pelo Fundo e R\$ 60 mil dado em contrapartida pela proponente. O projeto foi integralmente encerrado em março de 2015.

Em agosto de 2014, foi lançada a segunda chamada de projetos do Fundo Kayapó, desta vez, com valores mais substanciais, prevendo a disponibilização de até R\$ 1,8 milhão. Os projetos apresentados poderiam solicitar valores, excluindo-se a contrapartida, entre, no mínimo, R\$ 400 mil e, no máximo, R\$ 600 mil, para serem executados em um período máximo de 24 (vinte e quatro) meses. As contrapartidas dos projetos deveriam ser de, pelo menos, 20% do valor solicitado. O prazo para encerramento da referida seleção, conforme previsto em seu edital, estava previsto para ocorrer em abril de 2015. No entanto, de acordo com a ata da terceira reunião ordinária da Comissão de Doadores divulgada no site do Funbio, a avaliação e aprovação dos projetos por esta Comissão ocorreu apenas em maio de 2015. Nesta ocasião, os projetos “Fortalecimento de atividades de geração de renda”, apresentado pelo Instituto Kabu, e “Fortalecimento de alternativas econômicas sustentáveis em terras indígenas Kayapó”, apresentado pelo Instituto Raoni, foram aprovados sem ressalvas.

Já o projeto “Fortalecimento das comunidades Kayapó representadas pela Associação Floresta Protegida para a proteção e gestão sustentável de seus territórios e recursos naturais”, apresentado pela AFP, foi aprovado com ressalvas, considerando a oposição do Fundo Amazônia/BNDES quanto à previsão de gastos, no montante de R\$ 33 mil, para insumos relacionados à produção de bonés, camisetas, postais e calendários, a serem comercializados na loja da AFP ou enviados a parceiros. Na percepção do representante do Fundo Amazônia/BNDES, os recursos alocados aos projetos são limitados, devendo, por isso, ser destinados a atividades mais finalísticas, não sendo apoiáveis os itens em tela, uma vez que não restou clara sua contribuição aos objetivos específicos e linhas de atuação do Fundo Kayapó. Sendo assim, foi solicitado que a previsão do referido gasto fosse excluída do projeto. Até o final desta pesquisa, no site do Funbio, não existiam informações quanto ao início da implementação das propostas aprovadas. Acredita-se que estas ainda estejam passando pela etapa de celebração de contratos entre o Funbio e as associações indígenas.

Os projetos, até então apoiados pelo Fundo Kayapó, não precisaram demonstrar – de forma mensurada – emissões de carbono reduzidas ou evitadas, precisando apenas apontar como contribuem para a prevenção do desmatamento. Além disso, embora não esteja previsto nos documentos que compõem o quadro jurídico do Fundo Kayapó, existe uma priorização de projetos que prevejam atividades de interesse coletivo. De modo geral, os entrevistados entendem que o Fundo Kayapó não deve fomentar ou acirrar conflitos no território, como tem acontecido no caso das negociações das medidas compensatórias da Usina Hidrelétrica de Belo Monte. Os projetos até então aprovados buscam beneficiar todas as aldeias existentes na(s) TI(s) onde as atividades serão realizadas. A frase de um dos entrevistados de que “o fundo tem que vir para somar e não para dividir” corresponde às percepções coletadas no decorrer da pesquisa. No primeiro edital, houve a apresentação de uma proposta que contemplava apenas uma aldeia. Este projeto não foi adiante e não chegou a ser avaliado pela

Comissão Técnica, porque não atendeu a condições administrativas e jurídicas de enquadramento previstas no edital.

Os indígenas afirmaram “estar de olho” para ver o que aconteceria em relação a essa proposta, considerando que o referido projeto previa um comportamento diferente dos demais apresentados. Para eles, caso o projeto fosse aprovado, permitindo que todo recurso fosse para apenas uma aldeia, as consequências no território poderiam ser problemáticas. Outras associações começariam a aparecer e propor seus próprios projetos, já que não faria sentido propor projetos através de associações que dividem os recursos de forma a beneficiar todas as aldeias. Quando questionados sobre inserir tal regra (escopo coletivo dos projetos) em futuros editais ou, até mesmo, na documentação do Fundo, foram manifestadas preocupações em impedir logo no início a execução de boas ideias, robustas e inovadoras, impossibilitando que iniciativas significativas possam vir a surgir. Na realidade, existe um trabalho de determinados atores junto aos Kayapó para que as propostas tenham esse caráter coletivo, principalmente dos coordenadores das associações indígenas e da CI.

Existe uma preocupação, no âmbito da estrutura de governança do Fundo, em fortalecer as três organizações com maior representatividade perante os Kayapó – AFP, IK, IR. A questão da representatividade não foi amplamente explorada nesta pesquisa, não sendo possível afirmar se – de fato – o restante dos Kayapó estão satisfeitos com o papel de destaque concedido a essas organizações no âmbito do instrumento. Porém, parece ser realmente importante deixar abertura para apresentação de novas propostas que possam vir a testar algo desejado ou inovador ao conjunto do povo indígena Kayapó, como debatido e pensado pela Comissão Técnica. Do mesmo modo, a questão da coletividade dos projetos também é importante, principalmente por conta daquilo que preveem recomendações e salvaguardas internacionais e nacionais quanto à coletividade dos benefícios oriundos de projetos de REDD+ em terras indígenas.

#### 4.1.5 Processos de Accountability

Os processos de *accountability*, como exposto na introdução deste capítulo, corresponde à existência de procedimentos, instrumentos e medidas que garantam, principalmente, a transparência, credibilidade e confiança da atuação do Fundo Kayapó. Para que isto aconteça, espera-se a ampla divulgação de informações, em formato e linguagem adequados, a participação pública e informada dos *stakeholders*, especialmente dos diretamente afetados pelas atividades do instrumento, entre outros aspectos. No caso em questão, os atores diretamente afetados são, principalmente, as comunidades indígenas integradas aos projetos propostos e financiados pelo Fundo, presentes nas TIs que compõem o seu território de atuação. Estes processos estão previstos nos documentos que compõem a estrutura jurídica do Fundo, os quais, em sua maioria, encontram-se disponíveis no site do Fundio que, enquanto Gestor do Fundo, tem obrigação de divulgar informações aos proponentes de projetos e ao público em geral.

No Manual Operacional, o item 5, específico sobre comunicação do Fundo, prevê diversas regras para divulgação do instrumento e dos projetos por este apoiados<sup>77</sup>. É possível

---

<sup>77</sup>Os materiais promocionais e de divulgação do Fundo Kayapó devem respeitar as normas de comunicação dos doadores e as demais regras específicas estabelecidas no Manual de Execução de Projetos.

Os doadores deverão ser mencionados em todo e qualquer evento de divulgação do Fundo, bem como incluídas as suas logomarcas respectivas, na forma estabelecida no Manual de Execução de Projetos acima mencionado, devendo os materiais serem submetidos à prévia aprovação do Gestor do Fundo.

notar que as referidas orientações, acima de qualquer objetivo, estão direcionadas a resguardar as imagens dos aportadores de recursos do Fundo Kayapó. O Gestor do Fundo também se responsabiliza por divulgar e dar ciência aos potenciais agentes financiados pelo Fundo de todas as etapas e requisitos para a seleção de projetos. Tal divulgação, de modo geral, ocorre pelo site do Funbio e pelo contato deste com os representantes das associações indígenas AFP, IR e IK. Também pode acontecer por meio físico ou outros meios que se façam necessários. O Fundo Kayapó prevê, ainda, um sistema *online* de gestão e acompanhamento dos projetos apoiados. A responsabilidade pela gestão, acompanhamento, inserção de dados e veracidade das informações disponibilizadas neste Sistema é dividida entre as associações financiadas e o Gestor do Fundo, cabendo a este, no momento do acompanhamento dos projetos, a verificação das informações preenchidas pelas organizações Kayapó.

As organizações Kayapó financiadas utilizam esse sistema para inserir as despesas realizadas no âmbito de seus projetos, de modo que o Gestor do Fundo possa acompanhar a evolução e a destinação dos gastos. Posteriormente, as organizações Kayapó devem encaminhar ao Gestor do Fundo os recibos, notas fiscais ou outros documentos que comprovem os desembolsos informados no sistema eletrônico, comprometendo-se o Gestor a analisá-los, verificando sua adequação. A ideia deste sistema, segundo consta do Manual Operacional do Fundo, é permitir o acompanhamento virtual dos projetos por todos integrantes da estrutura de governança interno Fundo Kayapó, de modo a conferir celeridade e simplificação na prestação de contas, aprovação de relatórios financeiros, bem como facilitar a comunicação entre o Gestor do Fundo e as entidades beneficiárias, além da transparência de todos os procedimentos de execução dos projetos.

O Manual Operacional também prevê regras para acompanhamento e monitoramento dos projetos apoiados pelo Fundo. O acompanhamento técnico e físico-financeiro dos projetos apoiados pelo Fundo Kayapó cabe ao Gestor do Fundo, que deve encaminhar à Comissão de Doadores relatórios semestrais do acompanhamento realizado. Em relação ao acompanhamento técnico dos projetos, o Gestor do Fundo realiza visitas de campo a todos os projetos apoiados, com periodicidade mínima anual, a fim de verificar as atividades desenvolvidas. Relatórios técnicos e físico-financeiros semestrais dos projetos desenvolvidos devem ser enviados pelas organizações Kayapó e também servirão de suporte ao trabalho do Gestor, com o objetivo de acompanhar e avaliar os desembolsos e as ações realizadas, os resultados alcançados e as metas atingidas no período.

A previsão de regras claras e diretas nos documentos que guiam a atuação do Fundo Kayapó não significa que essas sejam efetivas em relação àquilo que esta pesquisa compreende como *accountability*. Durante as entrevistas, foi possível perceber que as prestações de contas do Fundo e as informações sobre os projetos circulam, praticamente, entre as organizações internas à estrutura de governança, de forma verticalizada e de baixo para cima, mas não o contrário. As associações indígenas prestam contas ao Funbio que presta contas a CI e ao Fundo Amazônia/BNDES. Ao sistema *online*, por exemplo, além do Funbio,

---

Uma logomarca específica do Fundo Kayapó poderá ser criada, bem como elaborado um site específico para o Fundo, mediante aprovação da Comissão de Doadores.

O Gestor do Fundo deverá manter, independentemente do website específico do Fundo, informações atualizadas sobre o Fundo Kayapó e o andamento dos projetos já apoiados.

Na divulgação dos projetos apoiados no âmbito do Fundo Kayapó, além de observar as obrigações específicas estabelecidas nos contratos com os doadores, o Gestor do Fundo deverá, no que se refere à divulgação de imagens, obter, quando cabível, as autorizações dos órgãos públicos competentes, em especial aquelas relativas a imagens de indígenas a serem outorgadas pela FUNAI. (2013, p.29)



só tem acesso: (i) para consulta e acompanhamento, todos os membros da Comissão de Doadores e da Comissão Técnica, bem como os doadores do Fundo; e (ii) para consulta e inserção de dados, as organizações indígenas locais financiadas, mas apenas no que se refere aos seus próprios projetos. Este sistema é amplamente utilizado pelo Funbio em outros fundos que a organização incubia.

A responsabilidade de fazer com que as informações cheguem às comunidades do povo indígena Kayapó é, informalmente, totalmente atribuída às associações indígenas, principalmente na percepção dos demais atores que compõem a estrutura de governança do Fundo. Estes entendem não caber a eles esse papel, mas sim às associações indígenas. Estas, por sua vez, buscam informar e dar transparência às atividades do Fundo através de três canais: seus coordenadores indígenas, suas assembleias anuais e o sistema de radiofonia que é bem pouco utilizado para este fim. Segundo percepções coletadas ao longo da pesquisa, as assembleias das associações são um momento importante para os indígenas por elas representados, onde são discutidos muitos assuntos, incluindo prestações de contas anuais, eleições de diretorias e o andamento dos demais projetos executados pelas referidas organizações, sendo aqueles financiados pelo Fundo Kayapó apenas mais um destes.

Outro ponto refere-se ao fato das assembleias serem realizadas separadamente, por associação. Assim, observa-se que os indígenas não tem acesso a informações sobre as atividades conduzidas pelas outras associações que não seja aquela que os representa e, conseqüentemente, acabam não possuindo um conhecimento integrado da atuação do Fundo Kayapó. Nas assembleias, em geral, participam apenas as lideranças das aldeias presentes nas terras indígenas representadas pelas respectivas associações. De acordo com as percepções dos entrevistados, não existe garantia e total conhecimento de que essas lideranças e, até mesmo, os coordenadores indígenas transmitam as informações sobre o Fundo ao restante das comunidades.

Entre os documentos e materiais utilizados para divulgação das informações do Fundo Kayapó, existe apenas um *folder*, utilizado para apresentar o instrumento no início do projeto, principalmente a atores externos, que se encontra em um formato bilíngue, utilizando o português e a língua dos Kayapó. O Fundo também não prevê práticas formalizadas ou espaços para apresentação de demandas e reivindicações pelos indígenas que não seja, mais uma vez, as associações. Para os demais atores da estrutura de governança, mesmo que não estabelecido formalmente ou acordado previamente, é papel das associações trazer essas reivindicações e demandas à Comissão Técnica ou ao Gestor do Fundo, como já realizado em duas ocasiões. O processo de concepção do Fundo Kayapó, como visto anteriormente, não previu a etapa de diálogos e disseminação de conhecimento entre os atores, especialmente os indígenas. Os processos para transmissão de informações, considerados por esta pesquisa como inadequados, trazem reflexos à percepção dos indígenas quanto ao papel, ao valor, à transparência, entre outros aspectos, do Fundo Kayapó. Pelas percepções, os indígenas não sabem, por exemplo, o que é um fundo fiduciário e como ele funciona. Todos os entrevistados manifestaram que os indígenas não se apropriaram do Fundo, principalmente pela falta de compreensão diante da falta de informações, participação e complexidade da iniciativa.

O Gestor do Fundo deve manter auditoria institucional anual, com recursos próprios, bem como providenciar a contratação de serviço de auditoria independente para avaliar as organizações indígenas receptoras de recursos do Fundo. Além destas auditorias, o Gestor do Fundo pode contratar serviço de auditoria independente anual para avaliar as contas e a movimentação financeira dos recursos do Fundo Kayapó, mediante aprovação da Comissão de Doadores. Apesar do Manual Operacional prever que os resultados dos relatórios de auditoria elaborados devem estar disponíveis ao público, de forma transparente, não foi possível localizar no site do Funbio os referidos documentos. Na observação dos dados

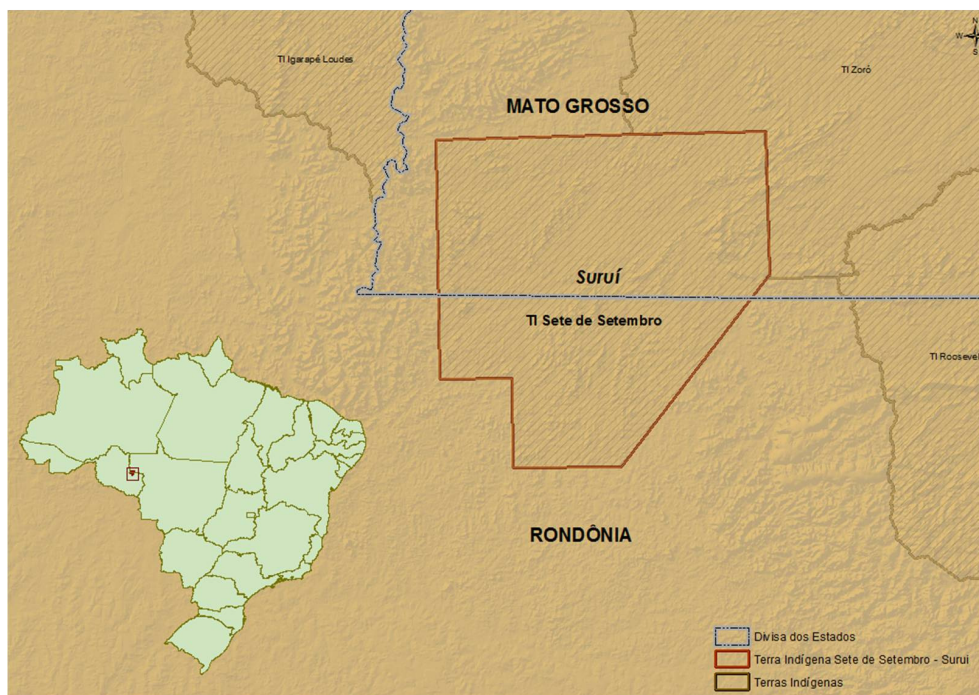
secundários sobre o Fundo Kayapó, parece claro que os processos de *accountability* destinam-se, principalmente, a trazer garantias jurídicas e reputacionais àqueles que aportam recursos ao Fundo e ao seu Gestor, bem como para trazer visibilidade ao projeto, como exemplo a ser seguido de fundo socioambiental indígena, mas isto não significa que sejam efetivos para garantir a transparência do Fundo perante os atores diretamente impactados por suas atividades, bem como que garantam a participação pública desses atores em seus processos de tomada de decisão e gestão.

De modo geral, as percepções são no sentido de que o Fundo pode ser uma importante ferramenta de financiamento às terras indígenas Kayapó, mas ainda existem divergências significativas na percepção de atores internos e externos quanto à participação e papel dos indígenas neste instrumento. No entendimento de alguns entrevistados, o protagonismo dos indígenas deve se limitar à apresentação das propostas ao Fundo e defesa destas perante a Comissão Técnica. É neste momento que eles irão definir suas prioridades e apresentar suas escolhas, respeitados os limites impostos pelas linhas de atuação instituídas, principalmente, pela CI e pelo Fundo Amazônia/BNDES e, também, pelo Funbio. Este posicionamento está diretamente atrelado à percepção expressada na fala de alguns entrevistados sobre a necessidade dos Kayapó entenderem que os recursos não são deles, mas sim do Fundo Amazônia/BNDES e da CI, cabendo a estes, desta forma, a decisão e direcionamento da atuação do instrumento.

Na perspectiva de outros entrevistados, o Fundo realiza aquilo que os seus doadores querem e não o que os Kayapó, de fato, almejam, sendo isto considerado inadequado para um instrumento que se propõe a ser um fundo socioambiental indígena. Ainda existem aqueles que, embora reconheçam a importância do Fundo e acreditem que sua atuação vai ao encontro daquilo que os Kayapó almejam, não consideram justo e nem empoderador excluir os indígenas das principais tomadas de decisão, inclusive da elaboração de planejamentos que subsidiarão, por exemplo, futuros editais do Fundo. A frase de um dos entrevistados traz importantes reflexões sobre o desenho do Fundo: “As pessoas não pensaram em fazê-los (indígenas) participar de todo o processo de governança e dar transparência, mas sim em fazer um processo “justo e neutro”, evitando possíveis conflitos de interesses ou algum tipo de interferência política ou de exclusão e favorecimento entre eles. Para o BNDES, correr o risco de criar situações como estas é impensável”. Diante das divergências e das informações apresentadas aqui, parece que os processos de *accountability* do Fundo Kayapó deveriam ser revistos para garantir não só a sua credibilidade perante os atores externos, mas principalmente, acima de tudo, perante os indígenas, já que o instrumento se propõe a ser um exemplo de fundo socioambiental indígena.

#### **4.2 Fundo Paiter Suruí: o Modelo “Privado”**

De etnia Paiter, que quer dizer “gente de verdade”, “nós mesmos” (Mindlin, 1985), os Suruí – como foram nomeados pelos não indígenas – vivem na Terra Indígena Sete de Setembro (TISS) (Figura 5), oficialmente demarcada em 1976, e reconhecida pelo governo brasileiro, em 1983, através do Decreto Federal 88.867. Este território possui 247.820 hectares, estando distribuído em três municípios distintos – Cacoal, Espigão d’Oeste e Rondolândia, situados no sudeste de Rondônia e noroeste do Mato Grosso. Segundo um diagnóstico socioeconômico (Metareilá, 2010, p.42), a população Paiter Suruí, no final de 2009, possuía 1.231 pessoas, vivendo majoritariamente em 24 aldeias. Durante as pesquisas de campo deste trabalho, os Suruí afirmaram que hoje existem 32 aldeias em seu território.



**Figura 5: TISS - Território de atuação do Fundo Paiter Suroi.**(Fonte: Alexandre Ferrazoli – Funbio)

A expansão das frentes de desenvolvimento econômico em Rondônia<sup>78</sup> acabou pressionando o território onde vivia o povo indígena Paiter Suroi<sup>79</sup>, dificultando sua sobrevivência e também sua migração (ou fuga) para outras áreas (Suroi, 2013). Os conflitos desse povo com não-indígenas tornaram-se constantes, chegando ao conhecimento do governo que, por meio da FUNAI, enviou um grupo de expedição, integrada pelo indigenista Francisco Meirelles e seu filho Apoená Meirelles, para realização daquele que, após longa troca de presentes e outras abordagens, foi considerado o contato oficial com os Suroi, ocorrido no dia 07 de setembro de 1969 (Mindlin, 2006; Mindlin, 2010).

Mesmo após adquirir mais confiança nos não indígenas, os Paiter Suroi mantiveram sua maior aldeia distante e protegida (Suroi, 2013). No ano de 1971, o povo Paiter sofreu a primeira epidemia de sarampo. Nesta ocasião, mais da metade da população cruzou os caminhos do *Maraimepeter* (o caminho pelo qual cruzam os espíritos dos mortos na cosmologia Paiter Suroi), levando os indígenas a se aproximarem definitivamente do acampamento da expedição de contato em busca de socorro para aqueles que ainda estavam vivos (Suroi, 2013). As seguidas epidemias após o contato, além das mortes, impactaram significativamente a organização social desse povo.

<sup>78</sup> Na região de Rondônia (anteriormente, conhecida como Território Guaporé), os primeiros núcleos de povoamento do período colonial surgiram em decorrência das missões religiosas jesuítas, realizadas com o intuito de catequizar e pacificar os povos indígenas que nela viviam, como o povo Paiter Suroi, e do interesse no desenvolvimento de atividades econômicas, voltadas à exploração das chamadas “drogas do sertão” (Nascimento, 2010). Apesar dessa ocupação, a região permaneceu por um longo período como um vazio demográfico, quando, a partir do final do século XIX, passou a ser destino de muitos migrantes interessados na exploração da borracha ou envolvidos na construção da Ferrovia Madeira-Mamoré (1872-1912) e na instalação das linhas telegráficas por Marechal Rondon (1905-1915).

<sup>79</sup> Para mais informações sobre o Povo Paiter Suroi, acessar <http://pib.socioambiental.org/pt/povo/suroi-paiter>.

De acordo com o relato de Marimop Suruí (Suruí, 2013)<sup>80</sup>, o povo Paiter possuía muitos clãs, como os Agoy Pep (uma espécie de árvore), Agoy Kir, Watâr (outra espécie de árvore), Kaler (borboleta) e Mâp (castanheira), cuja a maior parte foi extinta após o contato com os não indígenas. Restam apenas 4 (quatro) linhagens clânicas patrilineares: Gãbgir (o povo do marimbondo amarelo), Gamep (o povo do marimbondo preto), Makór (o povo da taquara) e Kaban (o povo da frutinha Kaban – originário de 1 mulher Cinta Larga roubada e, por isso, tido como parentes distantes). Os Suruí dividem-se em torno do parentesco, em metades compostas por grupos exogâmicos patrilineares (quando os indivíduos pertencem à metade de seu pai e só podem casar com alguém da metade oposta), sendo também tradicionalmente poligâmicos.

Após a demarcação da TISS<sup>81</sup>, os não indígenas continuaram invadindo e ocupando o território dos Suruí, principalmente por meio das linhas de acesso criadas pelo Instituto Nacional de Colonização de Reforma Agrária (INCRA) para facilitar a entrada ao interior do Estado de Rondônia e demarcar a área geograficamente<sup>82</sup>. Os problemas entre os Suruí e os invasores agravaram-se em 1978. Após muitas promessas e compromissos assumidos pelo governo para retirada dos invasores<sup>83</sup> e ajuizamento de ações judiciais<sup>84</sup>, o povo Paiter Suruí cansou de esperar o cumprimento das promessas e a justiça dos não indígenas e começou a lutar pela desocupação de seu território. Segundo Almir Suruí (Suruí, 2013), aproximadamente 80 homens Paiter enfrentaram os ocupantes. Este enfrentamento não se deu através do diálogo, mas sim violentamente, “com arcos e flechas, de um lado” e, “com armas de fogo, do outro”. O caso ganhou projeção nacional, devido à sua gravidade, havendo convocação da Força Nacional para tentar minimizar os conflitos e da Cruz Vermelha para ajudar as vítimas. Em outubro de 1980, os Paiter expulsaram parte dos invasores, os fazendo sair despidos e sem armas de suas terras. O restante das famílias de invasores foram gradativamente retiradas, recebendo terras em projetos de colonização. Em 1981, todos os invasores foram retirados<sup>85</sup>.

Quando os Paiter conseguiram retirar os colonos de suas áreas, diversas famílias Suruí migraram para os finais das linhas que atravessam a TI Sete de Setembro para tomar posse das lavouras de café deixadas pelos invasores, com a expectativa de vender café e se

---

<sup>80</sup>A entrevista de Marimop Suruí foi concedida à Cloude Correia em 2010 e utilizada por Chicoepab Suruí em sua dissertação de mestrado.

<sup>81</sup>A demarcação oficial do território do povo Paiter somente aconteceu em 1976, com o apoio da Polícia Militar, já que a FUNAI não conseguiu conter as ações dos colonos, que se recusavam a sair, destruindo marcos e placas da instituição.

<sup>82</sup>Fonte: <http://pib.socioambiental.org/pt/povo/surui-paiter/847>, acessado em 10/12/2014.

<sup>83</sup>O governo, por muitas vezes, através de diferentes órgãos, comprometeu-se a retirar as 169 famílias, um total de 652 pessoas, que haviam invadido o território Paiter. Posteriormente, diante da inércia do Poder Público, novas famílias invadiram a área, se apossando de 10% do território. No início de 1979, os Paiter confrontaram os invasores, os quais haviam construído uma estrada de 20 km e instalado uma serraria e uma beneficiadora de arroz dentro de seu território. Mais uma vez, o governo, representado pelo então Ministro da Agricultura Delfim Neto, se comprometeu a retirar os intrusos e assentá-los em outro projeto de colonização. Em setembro do mesmo ano, o então Presidente da FUNAI Adhemar Ribeiro também prometeu retirar os invasores. Em seguida, o INCRA, do mesmo modo, se comprometeu a remover os invasores até abril de 1980. Fonte: <http://pib.socioambiental.org/pt/povo/surui-paiter/847>, acessado em 10/12/2014.

<sup>84</sup>As muitas promessas não foram cumpridas e os invasores continuaram no território Paiter. Com a certeza de que lá permaneceriam, ajuizaram uma Ação de Manutenção de Posse no Fórum de Porto Velho, levando a FUNAI a entrar com uma Ação de Reintegração de Posse. Por meio de uma liminar concedida pelo Juiz de Porto Velho, os invasores conquistaram o direito de permanecer no território Paiter por mais 90 dias. A FUNAI recorreu e a decisão liminar foi cassada. Fonte: <http://pib.socioambiental.org/pt/povo/surui-paiter/847>, acessado em 10/12/2014.

<sup>85</sup>Fonte: <http://pib.socioambiental.org/pt/povo/surui-paiter/847>, acessado em 10/12/2014.

inserir no mercado regional. Contudo, segundo Chicoepab Suruí (2013), a dedicação dos indígenas aos trabalhos nos cafezais impactou significativamente as práticas alimentares tradicionais, diminuindo o tempo dispendido anteriormente com a caça, a pesca, o roçado e a coleta de frutos, mel, larvas, palmito e outros produtos da floresta. Tais fatores contribuíram para promover a dependência dos indígenas a produtos alimentares industrializados, inicialmente fornecidos pela FUNAI e posteriormente também adquiridos em estabelecimentos urbanos com recursos oriundos de suas atividades comerciais.

Foi perdido, portanto, parte daquilo que lhes possibilitava uma alimentação disponível, variada, rica e equilibrada. O rompimento do sistema de segurança alimentar de grande parte das sociedades indígenas gerou miséria social para esses povos, contribuindo, da mesma forma, para o aumento da degradação ambiental (ECAM, Kanindé e Metareilá, 2009). Chicoepab Suruí (2013) afirma, com base nos relatos coletados ao longo de sua pesquisa, que a dependência econômica dos Paiter Suruí em relação aos não indígenas foi uma das principais consequências do contato. Ainda segundo o pesquisador, essa dependência levou ao envolvimento de alguns Suruí com o corte ilegal de madeira no território Paiter.

Outro fato que contribuiu significativamente para degradação ambiental do território Paiter foi a implantação pelo governo, entre os anos de 1982 e 1986, do Programa de Desenvolvimento Integrado do Noroeste do Brasil (POLONOROESTE), com vistas à pavimentação da BR 364. A iniciativa, financiada pelo Banco Mundial, previa um investimento de 1,55 bilhões de dólares, dos quais apenas 2,5% seriam para o componente ambiental e 1,4% para o indígena. Durante esse período, Rondônia atraiu milhares de pessoas e empreendimentos, incluindo especuladores e grileiros de terra, bem como madeiras e empresas mineradoras. O território Paiter voltou a ser invadido, trazendo ainda mais prejuízos à organização social dos Suruí e um grande aumento de doenças entre os indígenas (Metareilá, 2010).

No final do Programa POLONOROESTE, devido principalmente a má administração dos recursos disponibilizados, as áreas indígenas de Rondônia estavam em péssima situação, sem recursos para manutenção das infraestruturas implantadas (enfermarias, estradas, veículos etc) e para continuidade de atividades assistenciais de saúde e educação. Em razão deste contexto, o assédio de madeireiros e garimpeiros aos indígenas aumentou e, em 1986, o Presidente da FUNAI defendeu abertamente a exploração de madeira em terras indígenas, promovendo a celebração de acordos ilegais em diferentes áreas, inclusive na TI Sete de Setembro do povo Paiter Suruí (Kanindé e Metareilá, 2013). Os Suruí, assim como outros indígenas, encontravam-se em péssimas condições de saúde, sendo facilmente cooptados pelos madeireiros e funcionários corruptos de órgãos públicos.

Para enfrentar os desafios decorrentes das relações com a sociedade nacional, em 1988, principalmente com o apoio de Ailton Crena, um dos representantes da recém criada União das Nações Indígenas (UNI)<sup>86</sup>, lideranças Suruí foram estimuladas a criar suas

---

<sup>86</sup>A União das Nações Indígenas nunca passou por um processo de institucionalização, já não existindo mais. O caso da UNI Nacional é tido como um exemplo das dificuldades dos índios construírem formas estáveis e permanentes de representação de interesses no Brasil, com uma base tão profundamente diversa e dispersa. “Fundada em 1979, num encontro patrocinado pelo governo estadual do Mato Grosso e sem conexão direta com as várias, assim chamadas, Assembleias de Lideranças Indígenas da década de 70, incentivadas pelo CIMI (Conselho Indigenista Missionário), a UNI desempenhou com eficácia o papel de referência simbólica da indianidade genérica na conjuntura de democratização pela qual passou a sociedade brasileira nesse período, até o processo de elaboração da nova Constituição Federal (1986/88). Para tanto, valeu-se de um conjunto de alianças não-indígenas que incluiu, entre outras, várias organizações não-governamentais de apoio, o próprio CIMI, parlamentares de vários partidos políticos, associações profissionais como a CONAGE (Coordenação

organizações, na forma de associações sem fins lucrativos, para lutar por seus direitos no cenário político nacional e internacional. A Associação Metareilá do Povo Indígena Paiter Suruí foi a primeira associação indígena criada pelo povo Paiter para representar e defender os interesses de suas 4 linhagens clínicas - Gãbgir, Game, Makro e Kaban (Metareilá e ECAM, 2013). A organização procurou expulsar os madeireiros da TI Sete de Setembro, destituir lideranças que vendiam madeiras e escolher líderes compromissados com a defesa do meio ambiente<sup>87</sup>.

Em seguida, a Metareilá conseguiu apoio do Ministério do Meio Ambiente para um projeto ambicioso cujo objetivo era inventariar o território Paiter e desenvolver ali iniciativas econômicas sustentáveis (Metareilá e ECAM, 2013). O projeto contava, ainda, com a parceria de outras organizações, como o Centro de Pesquisas Indígenas em Goiás e a Fundação Gaia. A adoção dessas iniciativas conseguiu coibir a extração ilegal de madeira, que ocorria com a conivência de alguns indígenas, na TI Sete de Setembro, entre os anos de 1988 e 1990. A partir de 1991, a Metareilá, uma organização na época com pouca experiência em gestão de projetos, passou a ter dificuldades para dar continuidade ao desenvolvimento das ações previstas no projeto, enfrentando problemas financeiros e tornando-se inadimplente. Assim, parte das lideranças envolvidas com as atividades da associação, pressionadas pelas demandas cotidianas, pelo assédio dos madeireiros e pela inoperância dos órgãos públicos, retomaram os acordos com madeireiros e a comercialização ilegal de madeiras do território Paiter (Metareilá e ECAM, 2013).

Apesar dos problemas, lideranças Suruí, não envolvidas com a venda ilegal de madeiras, continuaram conduzindo as atividades da Metareilá, acompanhando, por exemplo, o desenvolvimento do Plano Agropecuário e Florestal de Rondônia (PLANAFLORO). O Plano, aprovado em março de 1992, tinha o objetivo geral de “implantar uma abordagem mais aperfeiçoada para o manejo, a conservação e o desenvolvimento dos recursos naturais do Estado” que estivesse de acordo com o Zoneamento Socioeconômico e Ecológico, previsto no Decreto Estadual 3.782/88. Além do PLANAFLORO, a Metareilá buscou acompanhar o projeto Úmidas (Agenda para o Desenvolvimento Sustentável do Estado de Rondônia) e outras políticas que envolviam diretamente a questão indígena, como a Implantação do DSEI Vilhena (Distrito Sanitário Especial Indígena de Vilhena) (Kanindé e Metareilá, 2013).

Em 1999, a Metareilá buscou o apoio do DEPIMA/FUNAI (Coordenação do Meio Ambiente do Departamento de Patrimônio Indígena e Meio Ambiente) e de outras organizações, como a Associação de Defesa Etnoambiental (Kanindé), para construção do programa *Paiterey*, buscando alternativas que viabilizassem a adoção de práticas de desenvolvimento sustentáveis pelo povo Paiter Suruí, de modo a transformar o modelo degradante que estava tomando conta de seu território (Kanindé e Metareilá, 2013). O primeiro passo importante do programa *Paiterey* foi a elaboração, em 2001, do Diagnóstico Etnoambiental Paiter, incluindo o Diagnóstico Agroambiental participativo, por meio de uma parceria celebrada entre a Metareilá e a Kanindé, apoiada financeiramente pelo Ministério do

---

Nacional dos Geólogos) e a ABA (Associação Brasileira de Antropologia). A "cena indígena" que foi se compondo em Brasília neste período contou com a presença de representantes de cerca de metade dos povos indígenas do país, viabilizada pelo apoio que receberam dos seus aliados não-indígenas. Porém, na comissão de frente que acompanhou os momentos decisivos das votações dos direitos indígenas no Congresso Nacional, havia um expressivo e aguerrido grupo de Kayapó, a única etnia que chegou à capital do país com recursos próprios, seja por controlar conexões-chaves com a burocracia da FUNAI, seja por se valer da venda de mogno e das taxas cobradas aos garimpeiros que extraíam ouro de suas terras". Fonte: <http://pib.socioambiental.org/pt/c/iniciativas-indigenas/organizacoes-indigenas/historia>, acessado em 25/03/2015.

<sup>87</sup>Fonte: <http://pib.socioambiental.org/pt/povo/surui-paiter/857>, acessado em 05/12/2014.



Meio Ambiente, pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e pelo Fundo Mundial para a Natureza (WWF). De forma articulada, pesquisadores e indígenas levantaram dados, fizeram pesquisa de campo, fotografaram e filmaram as atividades desenvolvidas no interior da TISS. Posteriormente, a Metareilá e a Kanindé uniram-se a Equipe de Conservação da Amazônia (ECAM) – na época, conhecida como ACT Brasil – para elaboração do Etnomapeamento da TISS.

Entre 2001 e 2003, houve a criação de outras associações indígenas do Povo Paiter Suruí: a Associação Pamaur de Proteção ao Clã Makór do Povo Indígena Paiter Suruí, criada em 2001, para representar a linhagem clânica Makór; a Associação Gãbgir do Povo Indígena Paiter Suruí, criada em fevereiro de 2003, para representar uma parcela da linhagem clânica Gãbgir; e a Associação do Povo da Floresta Kabaney, criada em 2003, para representar a linhagem clânica Kaban. Com a criação das outras associações, a Metareilá acabou voltando-se à representação dos interesses do clã Gameb que resgatou a associação e conseguiu tira-la da situação de inadimplência (Metareilá e ECAM, 2013). No ano de 2003, aconteceu ainda a criação do Fórum de Organizações Indígenas Suruí, onde as associações clânicas se reuniam para discussões e reflexões coletivas e para receber apoio para elaboração de projetos e captação de recursos. Após 3 (três) anos de operação, o Fórum teve suas atividades encerradas. Segundo diagnóstico elaborado a pedido da Metareilá e ECAM (2013), este fato ocorreu em razão da inexperiência gerencial e autoritarismo de seus dirigentes que não escutavam as orientações de assessores técnicos. Contudo, em seu curto período de existência, o Fórum desempenhou papel importante no apoio às demais associações clânicas para elaboração de projetos, captação de recursos e gerenciamento de projetos de pequeno porte que procuravam beneficiar o povo Suruí.

A Metareilá seguiu em frente e, a partir de três documentos (Diagnóstico Etnoambiental Paiter, Diagnóstico Agroambiental participativo e Etnomapeamento da Terra Indígena Sete de Setembro), com o apoio de organizações parceiras, realizou a construção do Plano de Gestão Etnoambiental da Terra Indígena Sete de Setembro<sup>88</sup>, cujo objetivo geral é a implementação do Programa Paiterey para a gestão ambiental, através do estabelecimento de procedimentos e diretrizes para o encaminhamento das demandas socioculturais dos Suruí, em busca de viabilizar condições para o uso responsável dos recursos naturais presentes em seu território, gerando os benefícios necessários ao povo, bem como promovendo a valorização de sua cultura e a conservação do meio ambiente. Para garantir a implementação e sustentabilidade financeira, o referido Plano previu que haveria uma busca por fontes de recursos não reembolsáveis oriundas, por exemplo, de doações voluntárias nacionais e internacionais, bem como a criação de um Fundo Rotativo de Cooperação para gerir recursos próprios advindos de atividades econômicas que viessem a ser implementadas no território Paiter (ECAM, Kanindé e Metareilá, 2008). Este foi o primeiro documento que registrou a ideia de concepção de um fundo para atuar no território do povo indígena Paiter Suruí.

---

<sup>88</sup>O referido Plano tem como objetivos específicos: o levantamento técnico-científico da fauna da Terra Indígena Sete de Setembro; o desenvolvimento de projetos alternativos de produção de alimentos, farmácia viva, habitação sustentável e geração de excedentes comercializáveis; a elaboração de plano de manejo de recursos naturais, com ênfase nos recursos florestais de usos múltiplos e na recuperação ambiental de áreas de floresta já impactadas; a promoção da cultura Paiter, com a criação do Centro de Formação e Pesquisa Indígena para divulgação da cultura na sociedade regional, nacional e internacional; a implementação do programa de melhoria da qualidade e da comercialização dos artesanatos indígenas; o desenvolvimento de uma marca indígena (marketing) para a colocação diferenciada dos produtos Paiter no mercado local, regional e nacional; a implantação da escola agroambiental Paiterey como instrumento para repasse de conhecimentos ambientais sobre uso dos recursos naturais e de uma Universidade Indígena; e o desenvolvimento da proteção ambiental da Terra Indígena Sete de Setembro. Disponível em [http://www.kaninde.org.br/?sub\\_id=1](http://www.kaninde.org.br/?sub_id=1) e <http://www.equipe.org.br/arquivos/publicacoes/sete008.pdf>.

#### 4.2.1 Agenda de Financiamento

A partir de 2007, a associação Metareilá, especialmente através de seu presidente (Almir Suruí), começou a buscar parcerias para implantação do Plano de Gestão Etnoambiental da TI Sete de Setembro, também conhecido por Plano de 50 anos Paiter Suruí ou Plano de Vida de 50 anos, chegando a organização *Forest Trends* que possuía um programa de apoio comunitário para projetos de carbono. Na ocasião, o clã Gameb, por meio da associação Metareilá, decidiu trabalhar com o projeto de carbono, como proposto por Beto Borges, funcionário da *Forest Trends*, sabendo que precisariam realizar um grande diálogo com os outros clãs. A ideia inicial era trabalhar apenas com o sequestro de carbono por meio de atividades de reflorestamento<sup>89</sup>.

No final de 2007, surgiu o primeiro interessado na compra de créditos de carbono oriundos das atividades de reflorestamento praticadas na TI Sete de Setembro. Com autorização da Metareilá, o interessado visitou a área de reflorestamento do território Paiter, acompanhado de indígenas e representantes das organizações *Forest Trends* e Kanindé. Embora o interessado tenha proposto a compra da maior parte dos créditos de carbono do povo Suruí, a *Forest Trends*, através da Incubadora de Serviços Ambientais *Katoomba*<sup>90</sup>, conseguiu recursos para investir no desenvolvimento do projeto de carbono Suruí sem o apoio do possível investidor, vislumbrando melhores oportunidades de comercialização dos créditos de carbono gerados.

Em julho de 2008, o grupo responsável pela coordenação do projeto de carbono Suruí (composto pela Metareilá e organizações parceiras, na época, o *Forest Trends*, a Kanindé e a ECAM), decidiu que, além das informações e documentos já existentes, seria necessário levantar dados sobre a área desmatada no território Paiter. Outra medida foi a realização de uma reunião, com as demais associações clânicas e lideranças, no Fórum das Organizações do Povo Paiter Suruí de Rondônia, para discussão sobre o projeto. Nesta ocasião, parte do indígenas manifestou interesse em continuar conversando para melhor compreensão daquilo que estava sendo proposto, já outro grupo afirmou não acreditar que o projeto teria sucesso<sup>91</sup>.

O ano de 2009 foi considerado um ano marcante para o projeto de carbono Suruí que passou por transformações que mudaram significativamente seu escopo. Além do reflorestamento, o projeto começou a prever atividades voltadas à contenção do desmatamento e suas respectivas emissões de GEE, em uma área sob forte pressão de desmatamento dentro da TI Sete de Setembro, tornando-se, desta forma, a primeira iniciativa de REDD+ em terras indígenas brasileiras. Neste ano, foi iniciada a elaboração do

---

<sup>89</sup> Informações obtidas através de apresentações referentes ao histórico do Projeto Carbono Florestal Suruí, assistidas em diferentes ocasiões enquanto esta pesquisadora ainda trabalhava no Fundo Brasileiro para Biodiversidade e possuía envolvimento direto com o projeto.

<sup>90</sup> “A Incubadora de Serviços Ambientais Katoomba foi criada para atender o lado da oferta dos mercados de prestação de serviços ambientais, atualmente desconectados. Oferecendo apoio na gestão técnica, financeira e comercial de projetos promissores e com potencial de viabilidade financeira de longo prazo, a Incubadora contribui para catalisar os emergentes mercados de serviços ambientais e gerar benefícios para produtores de pequena escala.” A “Incubadora investe estrategicamente na fase de desenvolvimento dos projetos, permitindo que estes envolvam de forma mais eficiente investidores ou compradores privados, sob condições sólidas, a fim de aumentar as oportunidades de resultados equitativos.” (Fonte: [http://www.katoombagroup.org/documents/events/event33/Programa\\_da\\_Incubadora.pdf](http://www.katoombagroup.org/documents/events/event33/Programa_da_Incubadora.pdf), acessado em 10/12/2014).

<sup>91</sup> Informações obtidas através de apresentações referentes ao histórico do Projeto Carbono Florestal Suruí, assistidas em diferentes ocasiões enquanto esta pesquisadora ainda trabalhava no Fundo Brasileiro para Biodiversidade e possuía envolvimento direto com o projeto.



Documento de Concepção do Projeto Carbono Florestal Suruí (DCP/PCFS)<sup>92</sup>, documento onde são apresentadas todas as informações referentes a um projeto de REDD+. Aconteceram também a assinatura do Acordo de Cooperação entre as associações clânicas do povo Paiter Suruí e do Memorando de Entendimento entre a Metareilá (então representante das demais associações clânicas do Povo Paiter Suruí), a Kanindé, a ECAM, o Forest Trends e o IDESAM, com o objetivo de unir esforços entre os participantes para disponibilizar recursos técnicos, materiais, administrativos e financeiros, no desenvolvimento do PCFS.

No referido Memorando, a Metareilá se responsabilizou por viabilizar instrumentos transparentes e eficazes de repasse de recursos do PCFS ao povo Paiter como um todo, entre esses estava a criação de um fundo gestor dos benefícios advindos do projeto. Assim, em agosto de 2009, o Funbio ingressou no projeto exatamente para desenhar um fundo socioambiental para gestão financeira e repartição de benefícios, bem como capacitar as associações do povo Paiter para gestão do referido instrumento, no médio prazo<sup>93</sup>. Durante o período desta pesquisa, diferentes atores indígenas e não indígenas foram questionados quanto à iniciativa e motivação para criação de um fundo. Os entrevistados, que estavam envolvidos desde o início das atividades que levaram à concepção do Plano de Gestão Etnoambiental da TISS e do PCFS, relataram que os Suruí, quando começaram a pensar na chegada de volumes significativos de recursos em seu território, demonstraram preocupação sobre a gestão desses recursos, querendo evitar a implantação de modelos de apropriação individual, nos quais somente poucas lideranças acabariam sendo beneficiadas.

Nesta ocasião, os Suruí manifestaram que os recursos deveriam ser aplicados em prol de toda a comunidade e nas iniciativas previstas no Plano de Vida de 50 anos. Assim, perguntaram aos parceiros se havia algum tipo de instrumento que pudesse viabilizar aquilo que eles buscavam. As organizações parceiras explicaram que a utilização de um fundo socioambiental para atuar como intermediário financeiro, recebendo recursos e destinando-os a determinados fins, poderia ser uma alternativa. Diante dessa sugestão, os Suruí ficaram interessados em conhecer e entender melhor esse tipo de instrumento. A Kanindé e o Forest Trends, que já conheciam o trabalho do Funbio na criação e gestão de fundos, convidaram esta organização para dialogar e explicar melhor ao povo Paiter Suruí como funcionava este tipo de instrumento.

O Projeto Carbono Florestal Suruí (PCFS) foi apresentado durante a COP15, em dezembro de 2009<sup>94</sup>, com o objetivo de evitar a emissão de 7.169.895,6 tCO<sub>2</sub>, ao longo de 30 anos, preservando 12.217,8 ha que seriam desmatados, com a continuidade do contexto descrito no cenário da linha de base projetado. Este objetivo seria alcançado a partir da realização de atividades voltadas à contenção do desmatamento e de suas respectivas emissões de GEE, inseridas dentro de quatro eixos temáticos: Fiscalização e Meio Ambiente, Segurança Alimentar e Produção Sustentável, Fortalecimento Institucional e Desenvolvimento e implantação de um instrumento financeiro (Fundo Paiter Suruí). Os

---

<sup>92</sup>“O Documento de Concepção do Projeto – DCP, ou Project Design Document – PDD, do Projeto Carbono Florestal Suruí descreve as atividades e o potencial de redução de emissões do projeto, assim como a situação de conservação da terra indígena, sua riqueza em termos de biodiversidade e a relação da comunidade com o meio ambiente. Este conjunto de informações influencia de forma significativa no valor dos créditos de carbono” e encontra-se disponível para download em <http://www.idesam.org.br/projeto-carbono-florestal-suru-pdddc-2/#.VRMOH1yRp-w>.

<sup>93</sup>Informações obtidas através de apresentações referentes ao histórico do Projeto Carbono Florestal Suruí, assistidas em diferentes ocasiões enquanto esta pesquisadora ainda trabalhava no Fundo Brasileiro para Biodiversidade e possuía envolvimento direto com o projeto.

<sup>94</sup>Apresentação do Projeto Carbono Florestal Suruí disponível em: [http://katoombagroup.org/events/Projeto\\_carbono\\_Suru\\_Almir.pdf](http://katoombagroup.org/events/Projeto_carbono_Suru_Almir.pdf)

referidos eixos foram pensados com o objetivo de assegurar o fim do desmatamento na TISS, a partir do enfrentamento de suas duas raízes principais: a falta de alternativas econômicas para garantir o bem estar do povo Paiter Suruí e a entrada de atores externos para conduzir atividades ilegais. Desde o início de suas ações e até outubro de 2014, o PCFS havia evitado a emissão de 385.893,8 tCO<sub>2</sub>e que seriam liberadas para atmosfera.

O Fundo Paiter Suruí, por sua vez, foi apresentado pela Metareilá, em parceria com o Funbio, a ECAM, o Forest Trends, o IDESAM e a Kanindé, durante a Conferência das Partes (COP 16) da CQNUMC, realizada no México, em dezembro de 2010, ainda com sua estrutura de governança não finalizada. Na ocasião, o Fundo foi recebido como uma iniciativa bastante inovadora e, na opinião de Vasco van Roosmalen, presidente da ECAM, o lançamento do Fundo na COP 16 era muito propício no cenário mundial, especialmente porque grande parte das discussões estavam abordando a implementação do REDD+ no mundo<sup>95</sup>. Inicialmente, o Fundo Paiter Suruí foi pensado para atuar como instrumento de repartição de benefícios do PCFS.

No entanto, no decorrer de seu processo de concepção, o seu objeto de financiamento foi ampliado, para que o Fundo se tornasse o intermediário de recursos destinados à implementação do Plano de Gestão Etnoambiental da Terra Indígena Sete de Setembro (Plano de 50 anos Paiter Suruí ou Plano de Vida de 50 anos). Sendo assim, o Fundo Paiter Suruí tem como missão “gerar benefícios para o território indígena, organizando, centralizando e tornando transparente a captação, a gestão e o uso dos recursos, com governança Paiter Suruí, para a implementação do Plano de Gestão” (Barcellos et al, 2013, p.29). Nota-se, portanto, a existência de uma agenda socioambiental de longo prazo que justifica a criação de um fundo socioambiental.

#### 4.2.2 Estrutura Jurídica

As atividades do Fundo Paiter Suruí são amparadas por um quadro jurídico composto por contratos, acordos de cooperação, memorandos de entendimento, pelo Manual Operacional do Fundo e por algumas partes do Documento de Concepção do PCFS. Os instrumentos contratuais, com exceção de um acordo celebrado especificamente entre o Funbio e a Metareilá, tratam, principalmente, de aspectos referentes ao Projeto Carbono Florestal Suruí (PCFS), incluindo a divisão de papéis e responsabilidades das diferentes organizações (Metareilá e outras associações indígenas, Kanindé, ECAM, Forest Trends, Funbio, aportadores de recursos etc) envolvidas na iniciativa, bem como a instituição do Fundo como intermediário e gestor dos recursos oriundos do projeto. O Fundo Paiter Suruí possui natureza jurídica de um fundo privado e, assim como o Fundo Kayapó, não possui personalidade jurídica própria, sendo incubado pelo Funbio.

Na concepção do Fundo Paiter Suruí, ao contrário daquilo que aconteceu na iniciativa do Fundo Kayapó, houve um intenso debate sobre aspectos relacionados a titularidade e propriedade dos recursos naturais, tidos como chave para iniciativas de REDD+ em áreas indígenas: a abrangência do direito dos povos indígenas sobre suas terras e as florestas inseridas nesse território e o direito de assinar acordos que regem o sequestro e armazenamento de carbono por essas florestas, assim como a comercialização dos créditos de carbono gerados a partir de tais processos. Foi possível notar, a partir de observações participativas e leitura de dados secundários, que a discussão desses aspectos

---

<sup>95</sup> Fonte: <http://www.funbio.org.br/o-funbio/noticias/cop-16-suru-is-lancam-primeiro-fundo-de-carbono-indigena>, acessada em 15/06/2014.

é especialmente relevante aos projetos com viés “privado”, nos quais sobressai a ideia de comercialização de créditos no mercado voluntário de carbono. Neste tipo de transação, existem demandas por maior segurança jurídica, especialmente no que se refere a direitos de propriedade, tanto pelos compradores quanto pelos vendedores envolvidos nas transações. O PCFS, mais que a iniciativa do Fundo Paiter Suruí, contribuiu para que a questão do direito de propriedade indígena sobre os recursos naturais presentes em seus territórios, incluindo o carbono, viesse à tona e fosse levado às arenas de negociação, especialmente em âmbito nacional.

O entendimento referente ao primeiro aspecto - o direito dos povos indígenas sobre suas terras e florestas - já se encontra bastante consolidado em regras e jurisprudências nacionais e internacionais. Ocorre que as discussões sobre REDD+ em terras indígenas trouxeram novos desafios à abrangência dos direitos já reconhecidos, levantando questionamentos se, no âmbito desses, estão inseridos a titularidade dos créditos de carbono e o direito de comercialização destes, além de debates sobre princípios e critérios para repartição de benefícios e para realização do procedimento de Consentimento Prévio, Livre e Informado (CPLI)<sup>i</sup>, inclusive, sobre como tais aspectos seriam incorporados à estratégia nacional de REDD+ brasileira.

Por se tratar de uma iniciativa precursora em terras indígenas, assim como pelas dúvidas existentes quanto à viabilidade da iniciativa entre diferentes atores, inclusive entre os próprios indígenas, o grupo responsável pela coordenação do PCFS, através da organização *Forest Trends*, solicitou ao escritório Trench, Rossi e Watanabe um parecer jurídico sobre a possibilidade do povo Paiter Suruí ser titular e comercializar (i) reduções de emissão de gases de efeito estufa (GEE) advindas de reflorestamento; e (ii) emissões reduzidas provenientes de desmatamento e degradação (REDD+) ocorridos em suas terras. O ponto de partida da referida análise jurídica foram os regimes nacionais e internacionais sobre mudanças climáticas, incluindo a PNMC, a CQNUMC e o Protocolo de Quioto. Posteriormente, o trabalho foi complementado por revisões de princípios internacionais previstos na Convenção 169 da OIT, na Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas e nas salvaguardas do Banco Mundial, os quais ampliaram significativamente o reconhecimento dos direitos dos povos indígenas no que tange à autodeterminação e à proteção de suas terras, recursos e cultura. Por fim, foram examinadas as regras estabelecidas pela Constituição Federal de 1988, leis e regulamentos nacionais sobre direitos indígenas.

O primeiro ponto destacado pelo mencionado parecer foi a ausência de obstáculos quanto à participação dos povos indígenas em projetos de redução de emissões de GEE no regime internacional e nacional de mudanças climáticas. Especificamente sobre os Suruí, verificou-se que os projetos de MDL e REDD+ por eles propostos também estavam alinhados a tal matriz institucional, assim como atendiam a normas e princípios constitucionais brasileiros, bem como com a legislação referente à proteção ambiental e aos direitos dos povos indígenas brasileiros. Além disso, não se identificou, em tais normas e acordos nacionais e internacionais, qualquer restrição jurídica quanto à participação dos Suruí como proponentes desses projetos. Em razão do direito constitucional de posse permanente e usufruto exclusivo dos povos indígenas sobre suas terras, assim como da percepção dos benefícios econômicos derivados de seu uso sustentável, a referida manifestação jurídica apontou que os Suruí são titulares dos CREs e REVs gerados pelos projetos, tendo em vista esta titularidade representar uma pré-condição para a fruição de tais direitos e benefícios econômicos exclusivos. A titularidade dos créditos de carbono, no entendimento do escritório Trench, Rossi e Watanabe, também deriva dos direitos principais às atividades dos projetos (Sales et al, 2010).

No que se refere à FUNAI, o mencionado parecer jurídico entendeu que a participação do órgão indigenista, especificamente como proponente do projeto, não é um pré-requisito para validar os atos jurídicos dos representantes do povo indígena Paiter Suruí. No entanto, considerando o papel desse órgão na proteção dos indígenas brasileiros, foi recomendada a obtenção da análise formal da FUNAI e seu apoio institucional ao projeto como parte do processo de consulta às partes interessadas (Sales et al, 2010). Nesse sentido, os parceiros do PCFS buscaram, desde o início da concepção do projeto, aproximação com o órgão indigenista. Em fevereiro de 2009, o referido parecer jurídico foi apresentado a FUNAI, durante um seminário público, realizado em Brasília, que reuniu 100 diretores regionais do órgão. Na ocasião, o Presidente da FUNAI, Marcio Meira, afirmou que a Fundação via com “bons olhos” o projeto de carbono Suruí e concordou publicamente que os indígenas tinham direito ao crédito de carbono oriundos das atividades realizadas em seu território. Por fim, desejou que o projeto fosse um modelo de sucesso a ser replicado em outras terras indígenas no Brasil<sup>96</sup>.

No ano de 2011, o PCFS foi enviado à Coordenação Geral de Monitoramento Territorial (CGMT), da Diretoria de Proteção Territorial (DPT), da FUNAI para manifestação. Em resposta, o referido órgão emitiu o Parecer Técnico n.22/CGMT/DPT/2011, com as diferentes análises e recomendações. A titularidade dos créditos de carbono gerados em terras indígenas, como manifestado pela FUNAI anteriormente (Nota Técnica n.40/PGF/PFE/FUNAI/2010-CAF), é dos próprios indígenas, sendo legítima a busca pelos Suruí de fazer uso dos recursos naturais que lhe pertencem, por meio do mecanismo de REDD+. Na perspectiva da referida manifestação, diante dos documentos analisados, o povo Paiter Suruí fez uso do seu direito de Consentimento Prévio, Livre e Informado (CPLI), como é esperado em um projeto de tal natureza e estabelecido em normas internacionais. Foi entendido, também, que o projeto vinha atendendo os Princípios e Critérios Socioambientais de REDD+ no que se referia à participação indígena. No entanto, a FUNAI deixou claro que sua análise baseava-se nos documentos fornecidos pelos responsáveis pelo PCFS, sugerindo a formação de um grupo para avaliar se as informações sobre a existência de consenso entre o povo Paiter Suruí ainda eram realidade, considerando principalmente o período decorrido entre a realização do CPLI e a análise realizada naquele parecer.

O Parecer Técnico n.22/CGMT/DPT/2011, principalmente pela existência do Plano de Gestão da TI Sete de Setembro e da ausência, até aquele momento, de assinatura de contratos para comercialização de créditos, também considerou que o PCFS estava de acordo com as recomendações da FUNAI no sentido de que a celebração de tais acordos deveria ser precedida à adequação prévia ao plano de gestão territorial indígena e a elaboração de um DCP de domínio indígena destinado a garantir a transparência e o monitoramento do alcance da iniciativa de REDD+. Com relação à gestão dos recursos, a FUNAI entendeu que o Fundo Paiter Suruí tratava-se de um instrumento participativo, desenhado para assegurar o benefício coletivo dos Suruí, sendo atendida, desta forma, a recomendação da entidade no sentido de que os projetos de REDD+ em terras indígenas deveriam estabelecer – prévia e claramente – as formas de repartição de benefícios, os custos de implementação das atividades, o modelo de gestão dos recursos, assim como os mecanismos de controle social e resolução de conflitos sobre a aplicação dos recursos.

O referido Parecer Técnico n.22/CGMT/DPT/2011 realizou também considerações sobre o contexto do REDD+ e o papel da FUNAI nesse processo, apontando que, embora a

---

<sup>96</sup> Informações obtidas através de apresentações referentes ao histórico do Projeto Carbono Florestal Suruí, assistidas em diferentes ocasiões enquanto esta pesquisadora ainda trabalhava no Fundo Brasileiro para Biodiversidade e possuía envolvimento direto com o projeto.

Decisão da COP 16 tivesse demandando aos países em desenvolvimento diferentes elementos voltados à institucionalização do REDD+, não existia até aquele momento um acordo global vinculante que permitisse a compensação de gases de efeito estufa por meio desse mecanismo, assim como o Brasil também não havia formulado a sua estratégia nacional. Deste modo, a FUNAI entendia que as iniciativas de REDD+ em terras indígenas deveriam ser conduzidas com muita cautela, posicionamento este corroborado pelo MMA e pelo Ministério de Relações Exteriores (MRE). O MRE, inclusive, atendendo pedido de esclarecimento da FUNAI, afirmou, por meio do Ofício n.85/SGAPI/WMAM, que o mecanismo de REDD+ ainda estava em negociação em âmbito global e que contratos envolvendo a execução de projetos florestais em terras indígenas e geração de créditos de carbono para comércio em mercado voluntário não estavam ancorados no direito internacional público.

Após a análise dos referidos aspectos, a FUNAI realizou recomendações aos responsáveis pelo PCFS: o projeto deveria ser inserido em uma futura estratégia nacional para REDD+, que viesse a contemplar especificidades indígenas; deveriam ser buscadas outras fontes de financiamento para o Plano de Vida Suruí e para as atividades propostas pelo PCFS para redução e prevenção do desmatamento, não se limitando à geração de créditos de carbono compensatórios; deveria ser garantida a possibilidade de rescisão contratual; nos casos de ilegalidades e relações abusivas praticadas por terceiros, a FUNAI atuaria em defesa dos direitos indígenas, inclusive solicitando anulação de contratos; em virtude do longo tempo de execução do projeto, deveriam ser realizadas avaliações periódicas para verificar o atendimento dos objetivos propostos e a ocorrência de possíveis conflitos atribuídos às iniciativas; e, por fim, a realização de estudos mais aprofundados para determinar as projeções de usos das áreas destinadas às atividades tradicionais do povo Paiter Suruí (Parecer Técnico n.22/CGMT/DPT/2011).

O Parecer Técnico n.22/CGMT/DPT/2011 foi encaminhado à Procuradoria Jurídica especializada da FUNAI para manifestação, a qual, embora reconhecesse a titularidade dos indígenas sobre os créditos de carbono e a importância dos projetos de REDD+ como alternativas viáveis de geração de renda para esses povos, recomendava que não houvesse assinatura de qualquer acordo envolvendo créditos de carbono, em razão de não haver consenso quanto a este entendimento e tampouco orientação segura do Governo Federal quanto ao tema. O PCFS também recebeu apoio do governo de Rondônia que, em sua manifestação<sup>97</sup>, reconheceu que o projeto tratava-se de uma iniciativa exemplar que poderia contribuir com os esforços globais de REDD+ naquele Estado.

Também houve pedido de apoio ao MMA que, em resposta a tal solicitação, através do Ofício n. 122/2011/GAB/SMCQ/MMA da Secretaria de Mudanças Climáticas e Qualidade Ambiental, expedido em 26 de maio de 2011, informou que não cabia àquele Ministério tal manifestação, já que as iniciativas de REDD+ eram voluntárias, não havendo uma autoridade governamental competente para atestar tais projetos. O MMA recomendou a observação das Salvaguardas de Cancun e dos Princípios e Critérios Socioambientais para REDD+, com destaque para os procedimentos de consentimento dos indígenas em relação à iniciativa proposta. Por fim, sugeriu que a iniciativa fosse cadastrada no Portal REDD+ Brasil, como fonte de informações das iniciativas já existentes, visando oferecer subsídios à formulação de futuras políticas públicas e ações privadas acerca do tema.

O procedimento de Consentimento Prévio, Livre e Informado (CPLI), referido no Parecer Técnico da FUNAI, teve início nos dias 26 e 27 de março de 2009, quando aconteceu

---

<sup>97</sup>Carta de Recomendação do Governador de Rondônia, anexada aos materiais complementares do PCFS.

a I Assembleia Geral do Povo Paiter, na Faculdades Integradas de Cacoal (Unesc), na qual estavam presentes representantes das associações clânicas. Segundo o documento que consolida as informações referentes a esse procedimento, as técnicas e métodos interculturais e multidisciplinares utilizadas para sua construção buscaram possibilitar que o povo Paiter Suruí compreendesse a problemática relacionada à comercialização dos créditos de carbono, de modo a poder se posicionar a favor ou contra o desenvolvimento de atividades nesse sentido (Metareilá, 2010). Além de outros aspectos, na referida ocasião, foi explicado aos presentes como surgiu a ideia de se trabalhar com pagamentos por serviços ambientais, mediante o desenvolvimento de um projeto de comercialização de créditos de carbono.

Segundo dados do documento referente ao CPLI (Metareilá, 2010), a ideia não surgiu nas organizações governamentais e de apoio à causa indígena, mas sim dos próprios Paiter Suruí e das suas organizações locais que buscaram alternativas econômicas e ambientais para seu povo. Esta informação contradiz – em parte – alguns documentos que registram o histórico do PCFS. De acordo com estes, como já mencionado anteriormente, a ideia de fazer um projeto de carbono teria sido sugerida por representantes da organização *Forest Trends*. No final do evento, verificou-se o grau de aceitação da proposta e 95% dos presentes manifestaram estar de acordo com a continuação dos diálogos acerca de novos caminhos e alternativas econômicas culturalmente situadas e ambientalmente responsáveis para desenvolvimento do território Paiter, incluindo o projeto de carbono. Em todo caso, durante a reunião, ficou evidente a necessidade de uma maior união dos clãs Paiter Suruí em torno da iniciativa.

No entendimento dos idealizadores do PCFS e do grupo responsável por sua coordenação, o procedimento mencionado acima atendeu às exigências de CPLI previstas nas salvaguardas e recomendações internacionais e nacionais, sendo suficiente para que o Projeto buscasse algumas certificações importantes para iniciativas de REDD+, como o *Climate, Community and Biodiversity Alliance* (CCBA) e o *Verified Carbon Standard* (VCS). Mas os diálogos continuaram e, nos meses seguintes, aconteceram mais três reuniões na sede da Metareilá, nas quais estavam presentes representantes das associações clânicas e membros da comunidade. Esses encontros foram organizados para dar continuidade aos diálogos e transmitir ao povo Paiter as informações sobre os diferentes estudos e levantamentos que estavam sendo realizados para a produção do Documento de Concepção do Projeto (DCP), as quais traziam dados sobre a exploração ilegal de madeira na TISS e sobre os Suruí como um todo (Metareilá, 2010).

O projeto começou a ganhar cada vez mais visibilidade e os clãs Kaban e Makor – anteriormente mais reativos – aproximaram-se para apoiar e integrar a iniciativa, levando a celebração, no dia 09 de junho de 2009, de um Acordo de Cooperação, com prazo de validade indeterminado, entre as associações clânicas já existentes (Associação Metareilá do Povo Paiter Suruí, Associação Pamaur do Clã Makor do Povo Paiter Suruí, Associação Gãbgir do Povo Indígena Suruí e Associação do Povo da Floresta Kaban-ey Suruí) e mais duas que haviam sido criadas recentemente (Instituto Florestal Yabner Gãbgir do Povo Paiter Suruí e Associação Garah Pameh do Povo Kabaney Paiter Suruí) (Metareilá, 2010). As duas últimas associações foram criadas por conta das expectativas trazidas pelo projeto de carbono e divergências entre as linhagens clânicas que representam (Metareilá e ECAM, 2013).

O referido Acordo visa promover a execução do Plano de Gestão da TI Sete de Setembro, especificamente no tocante ao projeto de pagamento por serviços ambientais que engloba a venda e comercialização de créditos de carbono, com a repartição justa e equitativa entre as comunidades dos eventuais recursos auferidos. No instrumento, a Associação Metareilá foi nomeada como responsável pela articulação e representação externa das questões ambientais e pagamento por serviços ambientais, cabendo a ela comunicar às demais

associações todos os atos a serem praticados, de modo que essas possam opinar e levantar questões para discussão.

Em junho de 2009, também ocorreu a assinatura de um Memorando de Entendimento entre a Metareilá (então representante das demais associações clânicas do Povo Paiter Suruí), a Kanindé, a ECAM, o Forest Trends e o IDESAM, com o objetivo de unir esforços entre os participantes para disponibilizar recursos técnicos, materiais, administrativos e financeiros, no desenvolvimento do PCFS. De acordo com o referido Memorando, a Metareilá é responsável por coordenar o projeto de carbono, como entidade proponente, em parceria com o povo Paiter, devendo promover reflexões e diálogos internos, em busca do desenvolvimento e implementação de um plano de transição de uma economia que incentiva a exploração irracional madeireira para uma economia sustentável que evite o desmatamento e assegure a conservação da TISS, garantindo o manejo sustentável do território e benefícios ao povo Paiter no longo prazo.

A criação de um fundo para realização da gestão dos recursos do PCFS, embora tenha sido abordada durante o procedimento de CPLI, foi objeto de um processo específico. Em junho de 2010, o Funbio apresentou aos Suruí, especialmente a suas lideranças e representantes das associações clânicas, e a alguns parceiros do PCFS o desenho da primeira proposta da estrutura de governança do instrumento financeiro, então chamado de Fundo Carbono Suruí. No ano seguinte (2011), o Funbio captou recursos, no valor total de R\$155,3 mil, conforme amplamente divulgado à Metareilá e demais parceiros do PCFS, para aprimorar o desenho do Fundo<sup>98</sup>, então chamado de Fundo Paiter Suruí, e fortalecer as associações clânicas por meio de capacitações e treinamentos em aspectos relacionados a administração e mobilização de recursos.

A implantação de uma estrutura diferenciada de tomada de decisão, que correspondesse e estivesse integrada ao sistema de governança da sociedade indígena Paiter e, ao mesmo tempo, atendesse às formalidades dos “brancos”, tais como *accountability* e transparência, foi apontada como o maior desafio do processo de concepção do instrumento. Com os recursos captados, o Funbio realizou duas oficinas em Cacoal, de 2 a 4 dias, na sede da Associação Metareilá. A primeira serviu para passar aos Suruí e aos parceiros do PCFS mais esclarecimentos acerca do que é um fundo e como ele atua, bem como para coleta de insumos para aprimorar o desenho do instrumento. A segunda reunião, realizada nos dias 17 e 18 de janeiro de 2012, destinou-se a validação do Fundo Paiter Suruí. Nesta ocasião, foram definidos a missão, os princípios e as características gerais do instrumento. Houve, também, a validação de sua estrutura geral e de suas fases de implementação, assim como de sua estrutura de governança, prevendo os papéis e atribuições de seus membros. O processo de desenho do Fundo Paiter Suruí foi encerrado em 2013, com a elaboração de seu Manual Operacional<sup>99</sup>.

A língua do povo Paiter Suruí integra o grupo Tupi e a família linguística Mondé, compartilhando aspectos cosmológicos e rituais com outros grupos da mesma família linguística que habitam a região, como os povos Cinta Larga, Arara e Zoró (Metareilá, 2010). Durante todas as reuniões observadas no período desta pesquisa, os Suruí passaram muito tempo comunicando-se em Tupi Mondé, mesmo na presença dos não indígenas, incluindo os parceiros do PCFS. Foi possível notar que, quando seus olhares se cruzavam, eles se

---

<sup>98</sup>Projeto financiado pela organização Porticus cuja proposta foi elaborada por Angelo Santos (Funbio), Manoel Sampaio (Funbio) e esta pesquisadora enquanto trabalhava no Funbio.

<sup>99</sup>Documento disponível em <http://www.funbio.org.br/wp-content/uploads/2012/04/Manual-Operacional-Fundo-Paiter-Suruí-VERSÃO-FINAL.pdf>.



cumprimentavam ou iniciavam um diálogo em sua língua nativa, assim como quando queriam conversar assuntos particulares.

Durante as reuniões de concepção do Fundo Paiter Suruí não foi diferente. A equipe do Funbio, na época integrada por esta pesquisadora, conduzia as reuniões em português. Em paralelo, lideranças mais jovens, especialmente Chicoepab Suruí, ou aquelas com maior domínio desse idioma, traduziam aos indígenas o que estava sendo explicado. Eles passavam bastante tempo discutindo entre eles, em sua língua nativa, os temas abordados. Às vezes, este diálogo servia apenas para melhor compreensão de determinados aspectos, outras vezes, era para consolidar um posicionamento ou tomar uma decisão. Após esse processo, os Suruí indicavam aos não indígenas (ou “brancos”, como eles costumam dizer) se já era possível passar aos próximos temas ou comunicavam a decisão que haviam tomado.<sup>100</sup>

No tocante à estrutura jurídica do Fundo Paiter Suruí, cabe, ainda, realizar algumas observações. Como será visto ao longo das próximas seções, os procedimentos do Fundo Paiter Suruí foram (e estão sendo) muito modificados ao longo de sua implementação. Desta forma, o Manual Operacional, desenhado na fase de sua concepção, encontra-se bastante desatualizado. Os procedimentos nele previstos não correspondem àquilo que acontece “no chão”. Além disso, desde o começo, mas com maior intensidade a partir de meados de 2014 e 2015, houve acentuação de conflitos entre determinadas lideranças do povo Paiter Suruí, especialmente após manifestações de oposição e críticas aos resultados e implementação do PCFS que acabaram, também, resvalando na atuação do Fundo<sup>101</sup>.

Tais conflitos levantam dúvidas quanto a validade do Acordo de Cooperação anteriormente celebrado entre os representantes das Associações Clônicas, já que algumas afastaram-se do projeto e, inclusive, como apoio do Conselho Indigenista Missionário (CIMI), pediram o fim do PCFS a diversas entidades públicas, como o Ministério Público Federal e a FUNAI. Da mesma forma, diante deste cenário, também são questionadas as vigências dos acordos e consensos estabelecidos no procedimento de CPLI e nas consultas para concepção do Fundo Paiter Suruí. Deste modo, não é possível, atualmente, afirmar que o Fundo Paiter Suruí possui um quadro jurídico adequado à sua operação, que possa, principalmente, trazer credibilidade e segurança jurídica aos membros de sua estrutura de governança e potenciais aportadores de recursos, assim como garantir o direitos dos indígenas afetados pelo instrumento.

---

<sup>100</sup> A maior parte das informações descritas nesta seção correspondem a percepções e experiências vividas pela própria pesquisadora durante o período de 2010 a 2013, quando teve a oportunidade de participar diretamente do processo de concepção do Fundo Paiter Suruí, enquanto trabalhava no Fundo Brasileiro para Biodiversidade. Este trabalho resultou na elaboração da publicação nomeada de Manual Operacional do Fundo Paiter Suruí que foi, em diversos momentos, utilizada como referência para elaboração desta dissertação.

<sup>101</sup> Diversas notícias tratam da questão do conflito: [http://cimi.org.br/site/pt-br/?system=news&conteudo\\_id=7948&action=read](http://cimi.org.br/site/pt-br/?system=news&conteudo_id=7948&action=read); <http://www.altinomachado.com.br/2015/01/liderancas-do-povo-paiter-surui-pedem.html>; <http://www.redd-monitor.org/2015/03/03/surui-leaders-travel-to-brasil-to-get-their-message-across-we-request-the-immediate-suspension-of-this-carbon-project/>; <http://www.redd-monitor.org/2015/03/03/response-from-the-metareila-association-to-surui-leaders-call-to-stop-the-forest-carbon-project-a-deplorable-smear-campaign/#more-18191>; <http://www.redd-monitor.org/2015/01/13/leaders-of-the-paiter-surui-ask-that-the-carbon-project-with-natura-be-terminated/#more-17507>; <http://www.cimi.org.br/site/pt-br/?system=news&action=read&id=7900>; <http://www.redd-monitor.org/wp-content/uploads/2015/01/Nota-de-Esclarecimento-Suru.pdf>; <http://www.questaoindigena.org/2015/01/a-desconstrucao-de-almir-surui-veja.html>; <https://www.facebook.com/delson.gaviao/posts/819136808125757?fref=nf&pnref=story>; [http://www.ecosystemmarketplace.com/pages/dynamic/article.page.php?page\\_id=9956&section=news\\_articles&eod=1](http://www.ecosystemmarketplace.com/pages/dynamic/article.page.php?page_id=9956&section=news_articles&eod=1); <https://www.facebook.com/juliosurui/posts/770780679668146>; <http://www.paiter.org/respostas-da-associacao-metareila-a-nota-de-esclarecimento-divulgada-pelo-conselho-indigenista-missionario/>



### 4.2.3 Estrutura Financeira

Desde o início da concepção do Fundo Paiter Suruí, como esclarecido por entrevistados desta pesquisa e pela experiência vivida por esta pesquisadora, havia o objetivo de criar um instrumento com múltiplas carteiras que pudesse receber recursos de diferentes fontes e destina-las a linhas de ação diversas. De acordo com seu Manual Operacional, o Fundo Paiter Suruí é tido como um instrumento de financiamento do Plano de Gestão Etonoambiental da Terra Indígena Sete de Setembro, tendo, desta forma, uma agenda mais abrangente que a do Projeto de Carbono Florestal Suruí (PCFS). Ocorre que, com exceção de uma doação, no valor de R\$ 111 mil, realizada pela *OAK Foundation*, até então, o Fundo Paiter Suruí foi capitalizado basicamente por recursos oriundos de comercialização voluntária de créditos de carbono gerados pelo PCFS.

As organizações envolvidas com a implementação do Plano de Vida, incluindo a própria Metareilá, optaram por não direcionar ao Fundo Paiter Suruí outros recursos que tenham captado para tal finalidade. Quando alguns entrevistados foram questionados sobre essa escolha, foram apresentados basicamente dois motivos: os custos administrativos para gestão do Fundo são altos e o Funbio não oferece serviços que justifiquem, hoje, a absorção desses custos pelos projetos captados pelas demais organizações. Ou seja, os referidos custos não são atrativos para que as outras organizações escolham o Fundo como instrumento de gestão dos recursos por elas captados. Ocorre que, essa pulverização dos recursos, “captados em nome do Plano de Gestão do povo Suruí”, traz fortes impactos aos processos de *accountability* do Fundo e, também, do PCFS. Não existe clareza, entre os parceiros e indígenas e nem externamente, quanto ao volume total de recursos já captado ou gasto na implementação do PCFS ou do Plano de Vida. Além disso, entrevistados externos, que trabalham com financiamento socioambiental, manifestaram que a tomada de decisão exclusivamente indígena no âmbito do Fundo Paiter Suruí pode ter “afastado” potenciais financiadores. O resultado disto foi que o instrumento acabou ficando bastante vinculado ao PCFS. Segundo um dos entrevistados “o carbono foi o primeiro que teve recurso para por lá” e “hoje as pessoas confundem o Fundo com o carbono”.

No início das discussões sobre o PCFS, em 2009, como mencionado pela maioria dos entrevistados, os indígenas imaginavam que em aproximadamente 3 anos os recursos dessa iniciativa já estariam chegando ao território e beneficiando as associações clônicas e, consequentemente, o povo Paiter Suruí. Além disso, as expectativas sobre o montante do valor que poderia ser gerado pela venda dos créditos de carbono eram altas. Documentos apontam até o valor de R\$ 70 milhões, calculado com base nas emissões evitadas informadas no DCP do PCFS e nos valores estabelecidos pelo Fundo Amazônia/BNDES para a tonelada de carbono (TNC, 2013). As tentativas de vender os créditos de carbono do PCFS tiveram início em 2011. No entanto, devido às incertezas e divergências institucionais em torno do mecanismo de REDD+, essas tentativas foram frustradas e junto com elas as expectativas no “chão” foram abaladas. Apesar do otimismo inicial, representantes do Idesam, organização responsável pela parte de concepção técnica e parceiro do PCFS, expressaram, na Rio+20, frustrações com os resultados de captação dos projetos de REDD+, apontando, inclusive, que tais iniciativas são também custosas para serem preparadas, devido aos custos de modelagem, consultas, estabelecimento de parcerias e certificação (TNC, 2013).

Para trazer maior segurança jurídica a potenciais compradores, o PCFS, após o final da elaboração de seu DCP, ainda em 2011, passou por diferentes processos de verificação e certificação, sendo validado no padrão *Climate, Community and Biodiversity Alliance* (CCBA), em março de 2012, e verificado no padrão *Verified Carbon Standard* (VCS), em 15 de julho de 2013. O processo de verificação do CCBA ocorre de 5 em 5 anos e o do VCS de 2 em 2 anos. Tais certificações, embora tragam maior credibilidade aos créditos gerados pelo

projeto, são processos altamente custosos, porque envolvem o pagamento de taxas, a contratação de empresa ou organização responsável pela verificação do projeto, incluindo atividades de campo, os custos das equipes das organizações parceiras, especialmente do Idesam e da Metareilá, para acompanhamento desses procedimentos de verificação, entre outros. Apesar das referidas certificações, incluindo a certificação Nível Ouro<sup>102</sup> concedida pelo CCBA, nenhum contrato para comercialização dos créditos de carbono do PCFS havia sido assinado até 2012. Para Gebara et al (2014), este fato se deu, principalmente, pela ausência de regras e acordos sobre REDD + a nível internacional, indicando que confiar no mercado voluntário ainda pode ser uma estratégia arriscada para financiamento de iniciativas como o PCFS.

A primeira venda de créditos de carbono do PCFS aconteceu somente em 2013, por meio de uma parceria inédita entre a empresa Natura e o povo Paiter Suruí. A empresa foi a primeira do mundo a comprar créditos de carbono indígena, verificados pelo VCS (*Verified Carbon Standard*), no montante total de R\$ 1,7 milhão. Após a venda, os recursos foram direcionados ao Fundo Paiter Suruí, sob gestão do Funbio, mas começaram a ser disponibilizados apenas em 2014, quando já haviam passado, mais ou menos, 6 (seis) anos do início das discussões sobre a iniciativa de carbono no território. Para aplicação desses recursos, a Metareilá desenhou um Plano de Trabalho (PdT) 2013/2014 para o Funbio, prevendo atividades de: Fiscalização e Meio Ambiente, Segurança Alimentar e Produção Sustentável, Fortalecimento Institucional e Desenvolvimento e Implantação do Fundo Paiter Suruí.

Em torno de R\$ 790 mil deste recursos, foram desembolsados à Metareilá para investimento nas referidas atividades, especialmente fortalecimento institucional da própria organização e das demais associações, e cerca de R\$ 53 mil ao pagamento de passagens e diárias e custos de gestão do Fundo. Além desses recursos, foram gastos, aproximadamente, R\$ 89 mil para pagamento da taxa de certificação cobrada pela empresa *Markit Group Limited*, custo este inerente aos projetos que pretendem comercializar créditos de carbono e possuem determinadas certificações, como é o caso do PCFS. Para trazer ainda mais credibilidade aos projetos “privados” de REDD+, os créditos precisam ser registrados, de modo a evitar a dupla contagem. Como não existe, ainda, um sistema nacional de contabilidade para registros dos créditos, os proponentes dos projetos precisam arcar com os custos de empresas privadas, especializadas nesses serviços.

Para o período de 01/09/2014 e 30/08/2015, foi assinado um contrato de cessão de direitos sobre reduções verificadas de emissões de GEE entre a *Carbon Neutral Company Limited* e a Metareilá, cedendo a empresa estrangeira o direito de negociar os crédito de carbono do PCFS, referente aos créditos verificados entre junho de 2009 e julho de 2012. Após negociações conduzidas pela referida empresa, o PCFS foi selecionado, dentre outras

---

<sup>102</sup>Os critérios para Nível Ouro de Projetos com Benefícios de Adaptação às Mudanças Climáticas identificam projetos que irão fornecer apoio significativo na assistência às comunidades e/ou biodiversidade, para que estas se adaptem aos impactos das mudanças climáticas. Mudanças e variabilidades climáticas locais dentro da zona do projeto podem potencialmente afetar as comunidades e a biodiversidade durante o tempo de duração do projeto. Certas comunidades e biodiversidade em algumas áreas do mundo serão mais vulneráveis a impactos negativos destas mudanças devido a: vulnerabilidade de importantes cultivos agrícolas e sistemas de produção às mudanças climáticas; baixa diversidade de recursos de subsistência; instituições, capacidades e recursos insuficientes e inadequados para desenvolver novas estratégias de subsistência e altos níveis de ameaça à sobrevivência de espécies devido à fragmentação de habitats. Projetos de carbono baseados no uso da terra têm o potencial de auxiliar comunidades locais e biodiversidade a adaptarem-se às mudanças climáticas através de: diversificação de renda e estratégias de produção, manutenção de serviços ecossistêmicos importantes, tais como regulação hidrológica, polinização, controle de pragas e fertilidade dos solos; bem como o aumento da conectividade de habitats através de uma gama de diferentes tipos de habitats e climas.

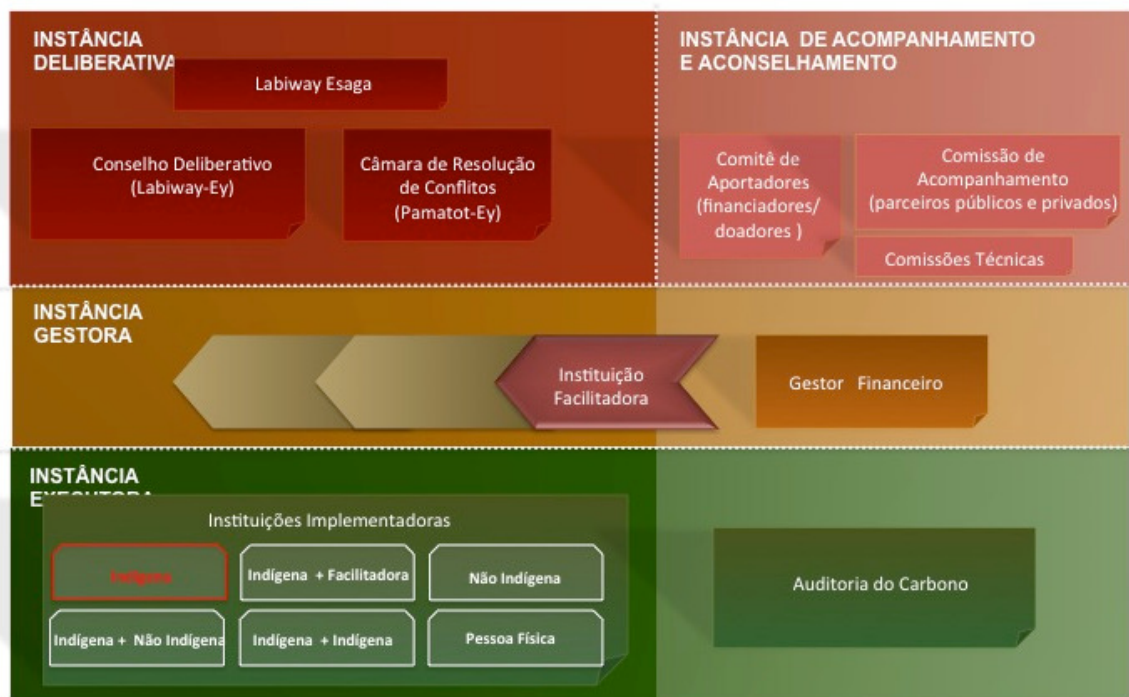
iniciativas, para fornecer reduções de emissões para o programa de Neutralização da Copa do Mundo da FIFA 2014 no Brasil. Em razão deste acordo, foi aportado ao Fundo Paiter Suruí, em 2014, o valor de R\$ 1,36 milhão, referente à compra de 75 mil VCUs, no valor unitário de US\$ 8 dólares. Somando os valores aportados anteriormente e os rendimentos com este novo aporte, o volume já capitalizado pelo Fundo Paiter Suruí, desde de 2013, chegou a R\$ 3,2 milhões.

Em 2014, a Metareilá desenhou um novo Plano de Trabalho 2014/2015 ao Funbio, prevendo a forma como seriam gastos os R\$ 2,2 milhões, equivalentes ao volume total até então aportado ao Fundo Paiter Suruí menos os gastos que já haviam sido realizados no primeiro PdT. Destes recursos, em março de 2015, já haviam sido desembolsados à Metareilá R\$ 690 mil para execução das atividades previstas do PdT, voltadas ao Fortalecimento Institucional das associações representativas do povo Paiter Suruí, a Segurança Alimentar e Produção Sustentável, a Fiscalização e Meio Ambiente e à Implantação do Fundo Paiter Suruí, além do valor de R\$ 4,4 mil para pagamento da taxa de certificação cobrada pela empresa *Markit Group Limited*, sobrando um saldo de R\$ 1,6 milhão.

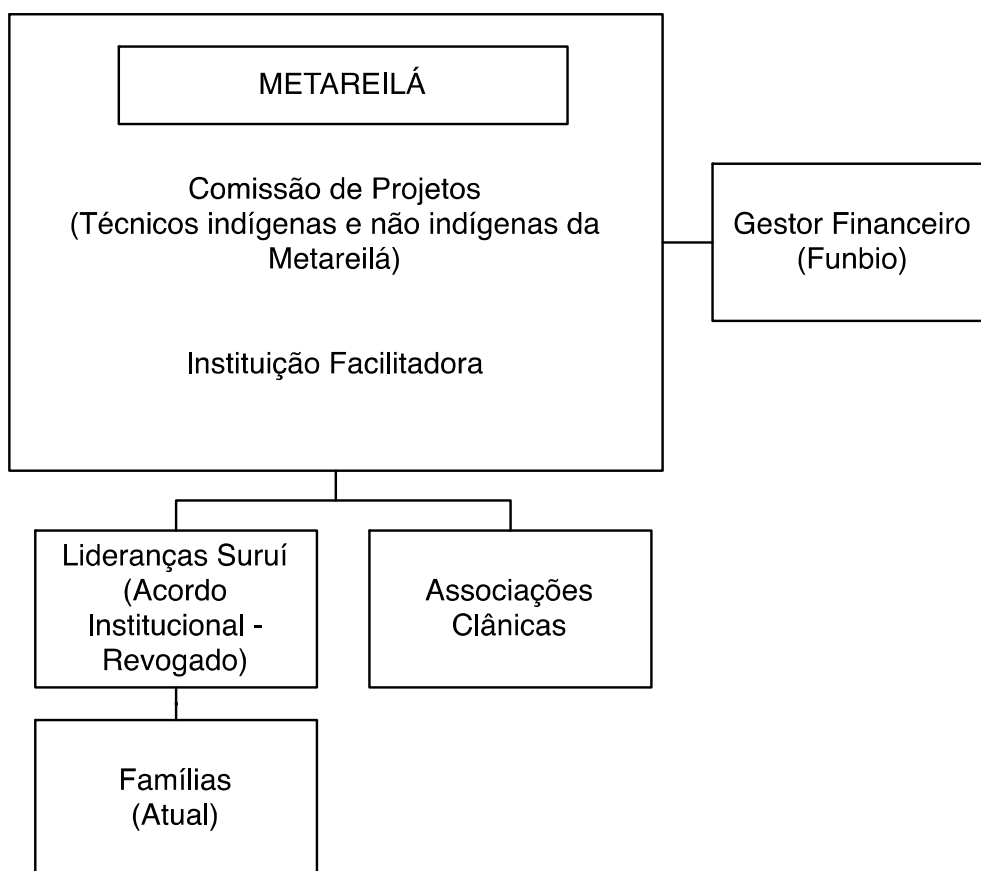
Inicialmente, com as grandes expectativas em torno do aporte de recursos que poderiam advir da comercialização de créditos de carbono do PCFS, imaginava-se que o Fundo Paiter Suruí adotaria uma operação financeira no formato de *endowment*, utilizando apenas os rendimento do capital imobilizado. Porém, atualmente, pretende-se adotar, pelo menos, uma operação no formato de *revolving fund* (fundo rotativo), lutando para manter uma entrada de recursos que assegure a sua existência. A Metareilá, com a ajuda das organizações parceiras, já tentou buscar outras alternativas, incluindo a apresentação de proposta ao concurso Petrobrás Ambiental e a elaboração de duas propostas ao Fundo Amazônia/BNDES. A primeira, desenhada em 2012, com a participação direta desta pesquisadora, não chegou a ser apresentada, já que, em consultas informais, o Fundo Amazônia/BNDES manifestou que seria muito difícil repassar recursos a um instrumento financeiro cuja tomada de decisão cabia – exclusivamente – aos indígenas. A segunda foi elaborada e apresentada em resposta a Chamada Pública de projetos voltados ao apoio de Planos de Gestão Territorial e Ambiental em Terras Indígenas, lançada em 2014. Nesta proposta, os recursos não seriam geridos pelo Fundo Paiter Suruí, mas sim pela Metareilá. No entanto, a proposta não foi aprovada, sem que houvesse uma justificativa formal do Fundo Amazônia/BNDES.

#### **4.2.4 Estrutura de Governança**

A estrutura de governança inicialmente proposta ao Fundo Paiter Suruí passou por muitas modificações e adequações, não formalizadas, ao longo da implantação do instrumento. Sendo assim, no decorrer desta pesquisa, foi identificada em campo uma estrutura bem diferente daquela prevista no Manual Operacional do Fundo. Deste modo, optou-se por descrever, de forma paralela, aspectos referentes à antiga estrutura e à atual (Figuras 6 e 7), especialmente porque a questão da estrutura de governança foi, com certeza, o elemento fundamental mais debatido ao longo do processo de concepção do Fundo Paiter Suruí, especialmente no que se refere à presença exclusiva dos Suruí na Instância Deliberativa do instrumento – esfera máxima de tomada de decisão. Além disso, essas mudanças representam, na perspectiva desta pesquisa, um enorme esforço dos Suruí para se adaptarem a contratempos e significativos conflitos ocorridos durante a implementação do Fundo e, também, a fortes pressões de atores externos, incluindo algumas organizações parceiras do PCFS.



**Figura 6: Antiga estrutura de governança do Fundo Paiter Suruí.**(Fonte: elaboração própria)



**Figura 7: Atual estrutura de governança do Fundo Paiter Suruí.**(Fonte: elaboração própria)

Durante a coleta de insumos para aprimoramento da governança do Fundo junto aos Suruí, realizada em 2012, houve conhecimento de que, em novembro de 2010, tinha sido criado o Parlamento Paiter Suruí (Labiway Ey Sab), “instância de debates democráticos de ideias, reflexões e deliberações, representante do povo Paiter Suruí em suas decisões, reivindicações, implantação de políticas internas e na interface com as políticas públicas governamentais” (Cardozo, 2014, p. 35). O surgimento do Parlamento ocorreu após o fim do Fórum de Organizações Indígenas Suruí, ocasião em que a Metareilá começou a ganhar mais importância, tornando-se uma referência, em termos financeiros e técnicos, para as demais associações clânicas. No entanto, com o fim do Fórum, não existia mais uma organização que representasse o povo como um todo (Suruí, 2013). Por esta razão, o povo Paiter Suruí iniciou esforços para construção de uma nova instância que exercesse esse papel, gerisse financiamentos dos projetos voltados ao desenvolvimento da TI Sete de Setembro, incluindo o projeto de carbono que já estava em discussão.

Tradicionalmente, os aspectos relacionados à chefia política do povo Paiter Suruí são considerados como difusos por estudos etnográficos (Metareilá, 2010). Existem muitos chefes que representam seus respectivos clãs e, posteriormente ao contato com a FUNAI, houve uma transformação social que criou a categoria “cacique” ou chefes de aldeias, também chamados de Labiway. Para Chicoepab Suruí (2013, p.36), o Parlamento “combina elementos da política tradicional Paiter Suruí e elementos da política dos não-índios”, sendo composto pelo Pamatod Ey, Labiway Ey e Labiwey Esagah. O Pamatod Ey é o Conselho dos Anciãos, instância superior de sabedoria, sendo formado por 3 representantes de cada clã Paiter, totalizando, assim, 12 integrantes. Cada linhagem clânica escolhe os seus representantes. As principais atribuições desse Conselho são: (i) orientar o povo, em especial os líderes e os jovens Paiter Suruí sobre o universo social e político tradicional; (ii) orientar o Labiway Esagah e Labiway Ey sobre as questões que afetam o povo Paiter Suruí para que estes possam liderar para o benefício do povo; e (iii) promover a resolução de conflitos que houverem entre o povo e caso haja entre os Labiway Ey (Cardozo, 2014).

O Labiway Esagah, cuja indicação ou nomeação é realizada pelo Pamatod Ey, é o Líder Maior do povo Paiter e presidente do Parlamento. Ao Conselho dos Anciãos também cabe avaliar, a cada 5 (cinco) anos, as ações dessa liderança, decidindo pela sua permanência na função ou não. Ao Líder Maior cabe representar os Suruí fora da TISS, a fim de que as políticas públicas e parcerias possam ser efetivadas dentro desta; encaminhar as declarações e representar o Povo Paiter Suruí nas ações que visem o fortalecimento de lutas em questões de interesse dos povos indígenas em geral; relatar aos Pamatod Ey e Labiway Ey suas atividades e resultados alcançados em reuniões e outros eventos com órgãos governamentais e parceiros; entre outras (Cardozo, 2014). Em 2010, Almir Suruí foi escolhido pelo Conselho dos Anciãos como Líder Maior do povo Paiter. Neste ano, o Pamatod Ey deveria avaliar a sua permanência na função ou não. No entanto, como será abordado a seguir, a atual cenário de conflito entre as lideranças Suruí, incluindo membros do Parlamento, indica que dificilmente esse processo terá continuidade.

O Labiway Ey, composto por lideranças escolhidas, através do voto secreto de todos os Paiter Suruí com idade mínima de 12 (doze) anos, a partir de zonas eleitorais<sup>103</sup>, tem como

---

<sup>103</sup>Para a escolha dos Labiway Ey, as aldeias Paiter Suruí serão divididas em 5 (cinco) zonas eleitorais, sendo centrais as aldeias: a) Zona 1: Apoena Meireles até linha 08; b) Zona 2: Pin Paiter-09 até linha 10; c) Zona 3: Lapetanha até aldeia do Mineiro; d) Zona 4: Pawentiga até a aldeia Novo Paiter; e) Zona 5: Gamir até Gaseg (Cardozo, 2014, p. 31).

principais atribuições: definir, juntamente com o Labiway Esagah, estratégias para o alcance dos objetivos e metas do Plano de Gestão Etnoambiental; acompanhar a execução de projetos e atividades das associações, grupos ou pessoas Paiter Suruí, de modo a garantir que estejam de acordo com as diretrizes e estratégias traçadas pelo Parlamento, que sejam bem executados e não deponham contra a imagem do Povo Paiter Suruí; manter diálogo constante com as aldeias que representam para levar às sessões do Parlamento Paiter Suruí as suas reivindicações e mantê-las informadas sobre as decisões tomadas e ações desenvolvidas.

Deste modo, a estrutura de governança do Fundo Paiter Suruí, validada em janeiro de 2012, em sinergia com as mudanças mencionadas anteriormente, procurou refletir na Instância Deliberativa o novo modo de organização política do povo Paiter, passando a ser composta pelo Labiway Esagah, responsável principalmente pela chancela das decisões do Conselho Deliberativo e por supervisionar a atuação dos atores que compõem as demais instâncias do Fundo; pelo Labiway Ey, no papel de Conselho Deliberativo, sendo responsável principalmente por deliberar sobre planejamentos e escolher as iniciativas a serem financiadas com recursos do Fundo; e pelo Pamatod Ey, no papel da Câmara de Resolução de Conflitos, sendo responsável principalmente pela mediação de conflitos entre indígenas decorrentes das atividades do Fundo Paiter Suruí, devendo, para isso, garantir a participação de todas as partes envolvidas.

Outro ponto bastante discutido durante a reunião de validação do Fundo Paiter Suruí foi o papel do órgão anteriormente nomeado de Conselho de Investidores. Na primeira proposta da estrutura de governança apresentada pelo Funbio, este Conselho aparecia acima da Instância Deliberativa do Fundo, em uma área chamada de ambiente externo, e possuía um papel importante no estabelecimento de critérios e regras de execução dos recursos e definição de agendas de financiamento. A imagem, com este Conselho acima da Instância Deliberativa, não fez sentido e não agradou aos Suruí. A equipe do Funbio, conforme demonstram registros audiovisuais da reunião, explicou que, de modo geral, os financiadores ou doadores costumam exercer esse papel, definindo critérios de flexibilidade e acessibilidade aos recursos.

Os Suruí entenderam tais particularidades, mas decidiram pela criação de uma nova instância na estrutura de governança do Fundo, localizada abaixo da Instância Deliberativa, chamada de Instância de Aconselhamento e Acompanhamento, composta pelas Comissões Técnicas, inseridas no ambiente interno da governança; a Comissão de Acompanhamento (composta por parceiros públicos e privados) e o Comitê de Aportadores (composta pelos financiadores e doadores), inseridas no ambiente externo da governança. Deste modo, para as lideranças presentes na reunião, seria garantida a autonomia, o empoderamento e a vontade do povo Paiter na condução da implementação de seu planejamento de vida para os próximos 50 anos.

Ocorre que, após o início da operação do Fundo Paiter Suruí, surgiram alguns desafios de natureza diversa que acabaram trazendo mudanças significativas ao formato da instância deliberativa anteriormente definida e apresentada em seu Manual Operacional. Para começar, a vinculação da tomada de decisão do Fundo Paiter Suruí ao Parlamento, recém criado pelo povo Paiter, não funcionou. Sob o olhar de alguns entrevistados, o custo para reunir o Parlamento Paiter Suruí é alto e a logística complicada. As lideranças que o compõem vivem em diferentes aldeias, algumas mais próximas e outras mais longe do Município de Cacoal, no qual esta a sede da Associação Metareilá, que abriga a estrutura organizacional do Fundo, e onde também acontece a maior parte das reuniões entre os parceiros do PCFS e lideranças indígenas.

Além dos custos com deslocamentos, também existem custos de alimentação. Quando os encontros duram mais de um dia, os indígenas costumam dormir em redes nas malocas que existem na sede da Metareilá ou se hospedar na casa de parentes que moram na cidade. Mesmo com os gastos cobertos pelo Fundo, nem sempre as lideranças podem ou conseguem vir as reuniões, em razão de envolvimento em outras atividades ou pelas condições das estradas, agravadas nas épocas de chuva, que ligam o território Paiter ao Município de Cacoal.

A vinculação parece também não ter funcionado por outros motivos. Primeiro, por submeter a uma instância política territorial atividades e decisões totalmente estranhas a sua natureza, como a gestão de um instrumento financeiro. Depois, pelos conflitos ocorridos entre as lideranças Suruí que enfraqueceram o papel do Parlamento, enquanto uma instância de representação do Povo Paiter Suruí. Para um dos entrevistados, houve equívoco em atribuir a uma instância voltada à política territorial a governança para gestão de aspectos financeiros e projetos, mas esta confusão de papéis foi realizada na ânsia que todos os atores envolvidos no processo de concepção do Fundo tinham de acertar, de valorizar a cultura e garantir os direitos dos Suruí. Na perspectiva deste entrevistado, “tem atos que são de outra cultura, tem normas que precisam ser atendidas e que não podem ser adaptadas a cultura indígena, tem que atender. O Fundo não tem *status* político, é uma ferramenta para executar as ações. Lição aprendida”.

Os conflitos entre as lideranças Suruí são antigos, segundo entrevistados indígenas, estes existem desde que os Suruí roubaram uma mulher dos Cinta Larga e formaram outro clã. No entanto, os mais recentes estiveram bastante atrelados à retirada ilegal de madeira no território Paiter. Esta atividade acontece há muito tempo e sempre tiveram as lideranças contrárias e favoráveis a ela. Embora o Projeto Carbono Florestal Suruí não tenha restringido diretamente essa prática, acabou trazendo maior visibilidade ao território e, conseqüentemente, maior controle, mais vigilância e fiscalização e, fundamentalmente, a obrigação dos indígenas Paiter de prestarem conta em relação ao desmatamento e degradação florestal em seu território. Estes fatos, como relatado por entrevistados indígenas e observado ao longo desta pesquisa, acabaram reacendendo os conflitos. Em 2012, Almir Suruí sofreu ameaças de morte e precisou ficar sob proteção da Polícia Federal, já que madeireiros estavam invadindo e ocupando a TI Sete de Setembro, extraíndo madeira e ameaçando a vida dos indígenas que se colocavam contrários à presença e às ações deles. Estas ações eram realizadas com a conivência de algumas lideranças<sup>104</sup> que, recentemente, atribuíram a ocorrência de tais fatos aos atrasados na disponibilização de recursos financeiros do PCFS, o que teria obrigado alguns indígenas a retomarem a atividade de venda de madeira, já que não possuíam recursos para o sustento de suas famílias<sup>105</sup>.

O PCFS também havia sido objeto de outras críticas feitas por atores externos, como foi o caso de informações veiculadas na matéria publicada pelo jornal O Estadão, em março de 2012<sup>106</sup>. Porém, a partir de meados de 2014, a iniciativa começou a ser atacada novamente

---

<sup>104</sup>Diversas organizações se mobilizaram para defender Almir Suruí, divulgando tais fatos, o que acabou levando a formulação de uma petição na Avaaz em sua defesa: [https://secure.avaaz.org/po/petition/Garantia\\_da\\_seguranca\\_do\\_povo\\_indigena\\_Paiter\\_Suruí\\_e\\_da\\_Terra\\_Indígena\\_na\\_Sete\\_de\\_Setembro/](https://secure.avaaz.org/po/petition/Garantia_da_seguranca_do_povo_indigena_Paiter_Suruí_e_da_Terra_Indígena_na_Sete_de_Setembro/)

<sup>105</sup> Informações disponíveis em Nota de Esclarecimento publicada pelo CIMI em <http://cimi.org.br/pub/Economia%20Verde/Nota%20de%20Esclarecimento%20Suruí.pdf>.

<sup>106</sup> Matéria disponível em <http://www.estadao.com.br/noticias/geral,funai-da-bolsa-para-tentar-conter-assedio-imp-,847126>. A carta em resposta a esta matéria, elaborada pela organização Metareilá, encontra-se disponível em <https://m2.facebook.com/notes/funbio/carta-resposta-ao-jornal-o-estado-de-sao-paulo-e-de-esclarecimento-a-sociedade-b/413625795329501/>.

por lideranças Suruí e de outros povos indígenas<sup>107</sup>, apoiadas pelo Conselho Indigenista Missionário (CIMI)<sup>108</sup>. Vale ressaltar que o CIMI, como observado em diferentes publicações de sua autoria ou no site da instituição<sup>109</sup>, possui um posicionamento declarado contra as atividades de Redução por Desmatamento e Degradação Florestal (REDD) em terras indígenas e a instituição de mercados de carbono. Os ataques trouxeram reações de lideranças Suruí, lideranças de outros povos indígenas, parceiros e outras organizações que apoiam o PCFS e esse tipo de iniciativa<sup>110</sup>.

Entre outros aspectos, estes alegam que o CIMI prejudica a autonomia indígena, escolhendo indígenas para trabalhar e, em seguida, os promovendo ao mundo exterior como lideranças instituídas por práticas tradicionais, enquanto fere e ignora aquelas que realmente são escolhidas pelos próprios indígenas. Durante a pesquisa, foi relatado que o CIMI foi expulso pelos Suruí de suas terras e que este não é o primeiro enfrentamento entre este povo e a referida organização, a qual agora tem a seu favor todas as divergências ideológicas em torno do mercado de créditos de carbono e do mecanismo de REDD+. Muitos entrevistados acreditam que esta é uma estratégia do CIMI para voltar a atuar na TISS. Também existiram outros conflitos entre Almir e Henrique Suruí, este indicado – amplamente – como uma das lideranças que sempre esteve envolvida com a prática ilegal de madeira no território do povo Paiter. Em decorrência desses fatos, o PCFS entrou em um momento delicado, assim como a existência do Fundo Paiter Suruí que também foi objeto das críticas.

A longa espera pela chegada de recursos e as frustrações das expectativas relacionadas ao montante que seria captado pela venda de créditos de carbono ou outras possíveis fontes de recursos complicaram a situação, suscitando questionamentos por parte dos indígenas quanto a complexidade, viabilidade e custo do Projeto Carbono Florestal Suruí. Os problemas da estrutura de governança do Fundo Paiter Suruí também vieram à tona, especialmente após a entrada de recursos e o início de sua implementação, levando a Metareilá, por meio de um grande esforço de sua equipe de coordenadores indígenas e técnicos indígenas e não indígenas, a rever e adequar a governança do instrumento, de modo a atender às demandas colocadas pelas associações clânicas e pelas comunidades no território, iniciando por sua instância Deliberativa. Vale esclarecer que a Instância de Aconselhamento e Acompanhamento, apesar de prevista no Manual Operacional do Fundo, nunca foi instaurada e não foi repensada pela Metareilá.

Além dos problemas de logística para reunião do Parlamento e da ocorrência de conflitos e críticas em torno do PCFS e da atuação do Fundo Paiter Suruí, durante as entrevistas e observações participativas, foi apontada a dificuldade para operacionalizar as “caixinhas do desenho” (expressão utilizada por um dos entrevistados) da estrutura de governança do Fundo, bem como os respectivos macroprocessos e fluxos. Esta dificuldade também atrasou a disponibilização de recursos às associações clânicas. Para solucionar tais problemas e tentar minimizar os conflitos, no lugar do Parlamento, a Metareilá acabou

---

<sup>107</sup>[http://www.cimi.org.br/pub/Porantim%20368%20-%20para%20SITE\\_1.pdf](http://www.cimi.org.br/pub/Porantim%20368%20-%20para%20SITE_1.pdf);

<sup>108</sup> [http://cimi.org.br/site/pt-br/?system=news&conteudo\\_id=7992&action=read](http://cimi.org.br/site/pt-br/?system=news&conteudo_id=7992&action=read); [http://cimi.org.br/site/pt-br/?system=news&conteudo\\_id=7991&action=read](http://cimi.org.br/site/pt-br/?system=news&conteudo_id=7991&action=read);

<sup>109</sup> [http://www.cimi.org.br/site/pt-br/?system=news&conteudo\\_id=6089&action=read](http://www.cimi.org.br/site/pt-br/?system=news&conteudo_id=6089&action=read);

<sup>110</sup> <http://www.idesam.org.br/associacao-metareila-divulga-nota-de-repudio-a-acusacoes-do-cimi/#.VRF01lyRp-w>; <http://www.questaoindigena.org/2015/01/a-desconstrucao-de-almir-surui-veja.html>; <http://www.gta.org.br/newspost/nota-publica-parlamento-paiter-surui/>; <http://www.gta.org.br/newspost/nota-de-repudio-da-rede-gta-sobre-declaracoes-do-cimi/>; <http://www.gta.org.br/newspost/respostas-da-associacao-metareila-a-nota-de-esclarecimento-divulgada-pelo-conselho-indigenista-missionario-you-are-here-homepaiter-em-imprensa/>; <http://www.gta.org.br/newspost/surui-aposta-em-redd-como-preservacao-da-floresta/>



instituindo uma Comissão de Projetos, formada por técnicos indígenas e não indígenas que trabalham na organização. É evidente que esta opção, definida exclusivamente pela Metareilá, foi importante para viabilizar a aprovação dos projetos e repasse de recursos, diminuindo expectativas, mas não foi estratégica para minimizar os conflitos e as críticas, já que o processo de tomada de decisão quanto às iniciativas apoiadas passou a ser centralizado pela organização. Embora esta pesquisadora acredite na boa intenção da organização Metareilá, percebe-se que isto não a resguarda de possíveis acusações sobre ingerências na distribuição e destinação dos recursos.

Diante do contexto conflituoso relatado anteriormente, os Suruí e as organizações parceiras começaram a pensar em soluções para remediar tais conflitos. A partir disso, além da opção de atribuir ao Parlamento as decisões do Fundo, notou-se um outro equívoco: a escolha do Patomod Ey para atuar como a Câmara de Resolução de Conflitos do Fundo Paiter Suruí. Segundo os entrevistados e aspectos percebidos durante as reuniões entre lideranças Suruí e parceiros, os conflitos decorrentes do PCFS e das atividades do Fundo não são exclusivamente culturais, fugindo da natureza dos problemas tradicionalmente enfrentados pelo anciãos do povo Paiter. Além disso, como apontado por um dos entrevistados, “o Conselho não teria condições de resolver este conflito porque eles agem culturalmente” e “eles tem coisas na cultura deles que eles não irão se “entregar”. “Tem que criar uma nova instância de resolução de conflitos para o Fundo, não pode ser o Patomod Ey” (trechos extraídos da fala de entrevistados). O problema relacionado a criação e composição de um órgão para resolução de conflitos decorrentes das atividades do Fundo ainda não foi resolvido.

Na Instância Gestora do Fundo, foram previstos dois órgãos: a Instituição Facilitadora e o Gestor Financeiro. Conforme previsto no Manual Operacional, a proposta era que, inicialmente, o papel de Instituição Facilitadora seria realizado por uma organização externa, mas escolhida pelo povo Paiter Suruí, de acordo com os seguintes critérios: instituição privada com atuação local; conformidade fiscal e legal; experiência comprovada, de pelo menos 5 (cinco) anos, no desenvolvimento de iniciativas junto a povos indígenas, em gestão de recursos financeiros oriundos de diferentes fontes e na relação com financiadores e doadores, bem como em atividades de elaboração, execução, monitoramento e avaliação de projetos; disponibilidade – qualitativa e quantitativa - de equipe técnica; infraestrutura adequada para execução de suas atribuições; e submissão anual a auditorias externas independentes, realizadas por empresas de comprovada expertise e reputação ilibada.

Ao Gestor Financeiro, papel hoje desempenhado pelo Funbio, cabe: receber os recursos aportados pelos doadores e investidores ao Fundo; propor e implementar as políticas de gestão e investimento dos recursos; gerir os recursos financeiros, de acordo com as condições contratuais previamente estabelecidas; analisar conformidades dos contratos, orçamentos e relatórios de desempenho financeiro e contábil e fazer recomendações; informar a disponibilidade de recursos para o exercício seguinte; fiscalizar e avaliar as atividades do gestor de ativos contratado; apresentar relatórios de execução dos recursos; realizar desembolsos, conforme planejamento anual ou projetos aprovados; realizar a supervisão da execução dos projetos financiados; comunicar, imediatamente, qualquer desconformidade ou irregularidade constatada na execução dos recursos; e suspender a liberação dos recursos, conforme condições pré-estabelecidas.

Como apresentado no Manual Operacional, foi planejado que o Fundo passaria por um processo de incubação, apoiado pela Instituição Facilitadora e pelo Gestor Financeiro, durante

as suas duas primeiras fases<sup>111</sup>, com duração estimada de 6 (seis) anos ao todo. Os processos de incubação, de modo geral, buscam possibilitar que instituições – muito novas, não formalmente constituídas ou sem personalidade jurídica própria – recebam apoio para consolidar seus processos e fluxos operacionais e obter experiência e credibilidade para atender às expectativas e demandas de potenciais aportadores. No caso específico do Fundo Paiter Suruí, esse processo também foi pensado para assegurar o fortalecimento das associações indígenas e da capacidade de gestão local.

Durante os diálogos com os Suruí para concepção do Fundo, falava-se que a Kanindé exerceria o papel de Instituição Facilitadora, sendo escolhida não só pela sua reputação ilibada e experiência na execução de projetos junto a povos indígenas, mas também por sua dedicação de longo prazo na luta pela integridade dos Suruí. O objetivo era que uma das associações indígenas, capacitada para tal finalidade, assumisse esse papel na fase de consolidação do Fundo. No entanto, não aconteceu como planejado. A Kanindé, embora ainda apoie o PCFS e o povo Paiter, não assumiu este papel e a Metareilá acabou responsável pelas atribuições da Instituição Facilitadora. Os motivos pelos quais a Kanindé não assumiu este papel não foram claramente identificados ao longo desta pesquisa.

Como mencionado por um dos entrevistados,

A Instituição Facilitadora hoje é a Metareilá. Hoje, a estrutura do Fundo, na prática, não funciona, porque o próprio Parlamento hoje não funciona. O Parlamento tentou funcionar, mas não funcionou. O poder fica muito centralizado, não sei exatamente o porquê, acho que questões de poder, recursos... Os parlamentares só queriam atuar com pagamento e não tinha pagamento. Eles podem não estar recebendo, mas a comunidade esta. Por isso, busca apoio dos parceiros. O carbono gerou muita expectativa, mas não cobriu. Tem que reformular o desenho do Fundo. Tá lindo, mas quando traz pra realidade, traz um conflito. Precisa ser redesenhado. Muito técnico. Precisa ser muito mais aberto.

A forma como as coisas aconteceram, fazendo com que a Metareilá assumisse a maior parte das atividades de gestão do Fundo Paiter Suruí, também trouxe questionamentos quanto à necessidade de um Gestor Financeiro para o instrumento, bem como sobre o desempenho do Funbio no exercício desse papel. Segundo alguns entrevistados e percepções tidas durante reuniões observadas, no início dos diálogos sobre o Fundo, esperava-se que o Funbio, além de atuar como Gestor Financeiro, também conduzisse o processo de capacitação dos Suruí, de modo a prepara-los para assumir a gestão do instrumento, no médio prazo, na fase de consolidação do Fundo. Porém, o processo de capacitação parece que não tem acontecido de forma satisfatória. Até o momento, a única capacitação, realizada com recursos do Fundo Paiter Suruí, foi para ensinar técnicos da Metareilá a trabalhar com o sistema Cérebro, sistema desenvolvido pelo Funbio para registro e gerenciamento de projetos dentro da própria organização, utilizado em diversos outros fundos incubados pela organização, como o Fundo Kayapó.

Na perspectiva de três entrevistados, o Funbio passa segurança a investidores e doadores, sendo ainda estratégica para o Fundo Paiter Suruí a manutenção dessa parceria. Por outro lado, foram coletadas impressões no sentido de que o Fundo parece ser – dentro do Funbio – um projeto muito mais pessoal de seu então coordenador naquela organização, Angelo Santos (cuja participação e apoio aos Suruí foram ressaltados ao longo desta

---

<sup>111</sup>Na época de concepção do Fundo Paiter Suruí, para consolidação do mecanismo no longo prazo, entendeu-se necessário percorrer três fases: incubação; transição; e consolidação.

pesquisa), que um projeto institucional. Além disso, diferentes manifestações apontaram para a necessidade de ser reavaliada a importância de um Gestor Financeiro para o Fundo nas condições atuais<sup>112</sup>, bem como de haver uma avaliação dos demais atores envolvidos nas atividades do instrumento e do próprio Fundio quanto a sua participação. De modo geral, os entrevistados pensam que hoje o Fundo Paiter Suruí não passa de mais uma conta para o Fundio e que, por esta razão, e também pelo montante de recursos que administra, a gestão financeira do instrumento poderia ser realizada pela própria Metareilá, já que esta realiza “praticamente tudo” e tem “aprendido na marra” (trechos extraídos da fala de entrevistados).

Além das instâncias Deliberativa, de Aconselhamento e Acompanhamento e Gestora, a estrutura de governança do Fundo Paiter Suruí, apresentada em seu Manual Operacional, prevê a Instância Executora, composta pelas Instituições Implementadoras, na qual estão os atores responsáveis pela proposição e execução dos projetos a serem financiados pelo instrumento. No processo de concepção do Fundo, após longas discussões, os Suruí decidiram que as Instituições Implementadoras poderiam ser: associações clânicas ou indígenas, atuando individualmente e em parceria com outras associações indígenas ou parceiras. As associações não indígenas, para exercer tal papel, precisariam atender critérios previamente estabelecidos e receber aprovação do Conselho Deliberativo. Os indígenas, individualmente, poderiam receber recursos somente no formato de bolsas de estudo.

Para seleção das iniciativas a serem financiadas pelo Fundo, foram previstas duas modalidades – demandas espontâneas e demandas induzidas. Nas demandas espontâneas, as instituições implementadoras encaminhariam propostas, por iniciativa própria, a qualquer tempo, atendendo, contudo, ao planejamento estratégico anual do instrumento e as regras previstas em seu Manual Operacional. Nesta modalidade, a apresentação de uma nova demanda por recursos estaria condicionada à aprovação da prestação de contas final do projeto anteriormente aprovado e já executado. Excepcionalmente, quando fosse constatada pelo Labiway Esagah ou pelo Conselho Deliberativo a necessidade de realização de uma iniciativa específica, a seleção dos projetos poderia ocorrer por meio de demandas induzidas, nas quais as instituições implementadoras apresentariam propostas em resposta a editais específicos divulgados pelo Fundo Paiter Suruí.

Também aconteceram mudanças bastante significativas na Instância Executora. Logo no início da operação do Fundo, principalmente em razão da expectativa pela chegada de recursos no território, a Metareilá, em conjunto com as outras associações clânicas, definiu que os coordenadores das associações – em regra, lideranças Suruí – receberiam recursos para distribuir ou implementar projetos em prol das comunidades apoiadas pelas organizações. Esta medida, chamada informalmente de “acordo institucional”, foi adotada com o objetivo de acelerar a distribuição dos benefícios financeiros arrecadados a partir do Projeto de Carbono Florestal Suruí.

Segunda o documento intitulado RESPOSTAS DA ASSOCIAÇÃO METAREILÁ à “NOTA DE ESCLARECIMENTO” divulgada pelo Conselho Indigenista Missionário<sup>113</sup>, o acordo previa que cada associação receberia um apoio transitório de R\$ 2 mil por mês para despesas gerais. Isso ocorreu a partir de 2011, bem antes da primeira venda de carbono, com recursos articulados pela associação Metareilá junto a fundações e organizações parceiras. No

---

<sup>112</sup>O Fundo tem gerido um volume pequeno de recursos, em média R\$ 500 mil/ano, o que não justificaria a criação de um Gestor Financeiro externo, especialmente pelos custos que esse tipo de estratégia de controle pode trazer a um projeto.

<sup>113</sup>O referido documento encontra-se disponível em: <http://www.paiter.org/respostas-da-associacao-metareila-a-nota-de-esclarecimento-divulgada-pelo-conselho-indigenista-missionario/>.

início de 2014, esse apoio teve continuidade com os recursos oriundos da venda de créditos de carbono para Natura, viabilizados através do Fundo Paiter Suruí. Neste momento, houve um acréscimo de R\$ 500 por associação, totalizando R\$ 2,5 mensais para cada uma. O apoio foi encerrado após cinco meses de repasses vindos do Fundo. Tal medida, segundo o documento, justificou-se pela constatação de que, “a partir daquele momento, esse não era mais o caminho adequado, pois as associações apresentavam uma grande dependência desse recurso e com isso perda de sua autonomia, quando já tinham acumulado condições de desenvolver outros projetos (e continuavam contando com o apoio pleno da Metareilá para isso)”.

Apesar desta justificativa, entrevistados relataram que os recursos repassados por conta do acordo institucional não estavam sendo devidamente direcionados em prol da comunidade. A Metareilá, inicialmente, não estava monitorando a utilização desses recursos, mas começou a receber queixas das comunidades. Assim, os técnicos da organização começaram a visitar as aldeias para identificar as falhas e chegaram a conclusão que os recursos não estavam ajudando as comunidades e as famílias, como havia sido pensado anteriormente. Deste modo, a Metareilá realizou uma reunião com as associações e informou que não iria mais repassar os recursos diretamente aos seus coordenadores, mas sim às famílias, na forma de bens e serviços, de acordo com um levantamento preliminar das demandas. O Relatório Financeiro elaborado pelo Funbio para prestação de contas do Fundo Paiter Suruí, apresentados em reuniões com lideranças e parceiros, não é detalhado ao ponto de ser possível compreender se esses repasses, de fato, acontecem, de que forma acontecem ou qual o montante de recursos despendidos pelo Fundo na aquisição de tais bens e serviços.

Além do pagamento via acordo institucional, a Metareilá deu início a distribuição de recursos, na modalidade de demanda espontânea, através do financiamento de projetos a serem apresentados pelas associações clânicas, como previsto no Manual Operacional do Fundo Paiter Suruí. Contudo, tanto a Metareilá quanto as associações clânicas tiveram problemas para aplicar as regras do Manual. Os diferentes fluxos e ferramentas definidos para cada macroprocesso (captação, gestão e uso dos recursos) tornaram-se o maior desafio para as organizações. Os fluxos, assim como suas respectivas ferramentas, foram definidos com base em outros manuais operacionais de fundos já incubados pelo Funbio. Embora seus autores tenham procurado utilizar referências que acreditavam ser mais adequadas a organizações de pequeno porte, como as associações clânicas do povo Paiter, as regras e exigências foram consideradas muito “confusas”. Na perspectiva desta pesquisa, acredita-se que isso tenha ocorrido, principalmente, porque tanto as associações quanto a própria Metareilá não foram devidamente preparadas e fortalecidas para utilizar essa ferramenta, seja para apresentação de propostas ao Fundo, seja para execução dos projetos aprovados. Mais uma vez, os Suruí foram em frente. “Se juntaram, viram que precisavam fazer essas adaptações e foram tentando. Buscaram informações e foram melhorando os processos do Fundo” (trechos extraídos da fala de entrevistado).

A ECAM, com recursos do Fundo Vale, implementou um projeto para fortalecimento institucional das associações clânicas que acabou contribuindo para sanar esses problemas, já que buscou prepara-las para acessar e gerir recursos. No âmbito desse projeto, foram realizados dois módulos de capacitação em boas práticas gerenciais e organizacionais e dois módulos de capacitação em elaboração de projetos e captação de recursos, além de seus planejamentos estratégicos. O Diagnóstico Institucional (ECAM e Metareilá, 2013), realizado para levantamento do histórico e principais fragilidades das associações clânicas, assim como algumas experiências pretéritas haviam apontado que essas organizações não teriam condições – naquele momento – de gerir grandes volumes de recursos. Por isso, a Comissão de Projetos da Metareilá, junto com o Funbio, definiu que o limite das propostas de projetos a

serem apresentadas ao Fundo Paiter Suruí seria de até R\$ 15 mil reais, o qual, por solicitação das associações, se expandiu e o valor mais alto chegou a aproximadamente R\$ 26 mil.

Durante a capacitação sobre elaboração e execução de projetos e captação de recursos, o exercício prático proposto pela consultora Maria Barcellos foi a elaboração das propostas que as associações apresentariam ao Fundo Paiter Suruí. Para realizar essa atividade, as associações utilizaram ferramentas padrão do Manual Operacional, previamente simplificadas pela equipe da Metareilá e pela consultora. Embora tenham procurado seguir os eixos temáticos do Plano, não houve muitas restrições quanto aos temas dos projetos, sendo de livre escolha das associações clínicas a natureza dos projetos que proporiam. A Comissão de Projetos avaliou as propostas e decidiu aprova-las: “na época, ficou em dúvida, mas não quiseram colocar restrições, por conta das expectativas que já haviam sido geradas pelo Carbono” (trechos extraídos da fala de entrevistado). Os setes projetos aprovados foram: identificação de plantas medicinais (associação Garah Pameh); melhoria das condições nutricionais (associação Garbawawe); promoção alimentar e nutricional e geração de renda pela criação de galinhas poedeiras (associação IEJAC); fortalecimento cultural gabgirey (associação Instituto Florestal); projeto Gobawe de fortalecimento cultural (associação Kabaney); Centro Memorial Gamebey (associação Metareilá); e projeto Floresta Online para implantação de antena de internet em uma aldeia (associação Pamaûr).

A transferência de recursos às associações clínicas prevê dois processos: disponibilização e repasse, que ocorrem em duas etapas. O primeiro envolve o Gestor do Fundo (Funbio) e a Instituição Facilitadora (hoje, a Metareilá). Neste momento, o Funbio repasse à Metareilá o valor equivalente a aproximadamente 50% do montante total aprovado para os projetos selecionados. A partir disso, tem início o segundo processo, no qual a Metareilá realiza o repasse dos recursos às associações responsáveis pela execução dos projetos aprovados. Estas executam a primeira parcela do recurso e prestam conta a Metareilá que, por sua vez, consolida as informações recebidas e elabora um relatório integrado de prestação de contas ao Funbio. A liberação da segunda parcela dos recursos, em ambos processos, esta condicionada a aprovação das prestações de contas, sendo que a Metareilá aprova os relatórios apresentados pelas associações e o Funbio aprova o relatório integrado apresentado pela Metareilá. A Metareilá responsabiliza-se perante o Gestor do Fundo e o povo Paiter Suruí pela ocorrência de má administração dos recursos do instrumento.

Em janeiro de 2015, das sete associações que participaram do processo seletivo, cinco já haviam recebido a segunda parcela, pois prestaram contas e enviaram seus relatórios. Para completar o processo dessas associações, faltavam apenas os relatórios e prestações de contas finais. De acordo com informações prestadas pela Metareilá, outras duas apresentam situações diferentes<sup>114</sup>. Uma não havia prestado contas e nem enviado o relatório referente à primeira parcela e a outra enviou relatório e prestação de contas com alguns gastos não previstos no orçamento. Diante disso, a Metareilá solicitou a justificativa para os gastos não previstos e, até o final da pesquisa de campo deste trabalho, ainda aguardava a resposta da associação para desembolsar a segunda parcela. As associações envolvidas nessas situações são a associação Kabaney e associação Pamaûr, cujas lideranças, recentemente, se uniram ao grupo de lideranças que tem se manifestado contrariamente e solicitado ao PCFS e, conseqüentemente, do Fundo Paiter Suruí. A associação Soenamã solicitou, no segundo semestre de 2014, a adesão ao processo de desembolso de recursos do Fundo Paiter Suruí, tendo seu pedido atendido e seu projeto experimental aprovado (projeto Babaçu Paiter Suruí para

---

<sup>114</sup> Documento intitulado RESPOSTAS DA ASSOCIAÇÃO METAREILÁ à “NOTA DE ESCLARECIMENTO” divulgada pelo Conselho Indigenista Missionário disponível em: <http://www.paiter.org/respostas-da-associacao-metareila-a-nota-de-esclarecimento-divulgada-pelo-conselho-indigenista-missionario/>.

aproveitamento do babaçu e geração de renda às comunidades), após conversas para adequações técnicas e financeiras com a equipe da Metareilá. Essa associação, em janeiro de 2015, já havia recebido a primeira parcela de seu recurso e estava desenvolvendo suas atividades.

As lideranças contrárias ao PCFS, que também questionam a gestão e operação do Fundo Paiter Suruí, argumentaram que

Não estamos questionando o projeto de carbono Surui e os parceiros do mesmo, que entendemos que são organizações sérias, que possuem boa intenção. No entanto há uma discrepância enorme entre o valor que o Fundo Surui recebeu e o valor repassado para as associações, além da Associação Gãbgir que não recebeu nenhum recurso desse Fundo. As associações questionam a forma como está sendo gerido esse recurso, mas não obtém resposta. Não recebemos os valores prometidos e algumas lideranças já estão sendo chamadas a assinarem recibos de valores que as associações não receberam. E não houve uma prestação de contas transparente a respeito dos recursos recebidos.<sup>115</sup>

A Metareilá refutou tais acusações, informando que a associação Gãbgir, como também mencionado em outros documentos que reportam os conflitos, se afastou do PCFS e do processo de concepção do Fundo ainda em 2010 e, posteriormente, se negou a participar das oficinas de capacitação ou a apresentar proposta de projeto ao instrumento. Por conta das divergências já no início do projeto, parte do clã Gabgir, que era representado por essa associação, se organizou de forma autônoma, constituindo a associação Gabgirey que participa das atividades do projeto e do Fundo<sup>116</sup>. Durante as pesquisas de campo, foram coletados alguns relatos sobre esses problemas no repasses dos recursos às associações:

No início, muito felizes. Parecia estar tudo certo. Começou a pegar na época da prestação de contas, quando viram que era muito difícil esse processo, elaborar relatório técnico. As associações não entenderam nada do manual do Fundo. A Metareilá procurou facilitar a prestação de contas, mais uma vez, os seus técnicos adaptaram as regras do Fundo. Pensaram nas adaptações e fizeram um outro manual de procedimentos financeiros para prestar contas para o Fundo. (trechos extraídos da fala de entrevistado)

Os recursos do Fundo Paiter Suruí também são utilizados para arcar com os custos da equipe técnica da Metareilá - presidente, secretário geral, coordenador financeiro, assessor indígena, coordenador de cultura e turismo, secretaria geral, assessoria técnica, envolvida tanto nas atividades de gestão do instrumento quanto nas atividades relacionadas à implementação do PCFS. O Gestor do Fundo repassa à Metareilá os recursos necessários a cobertura dessas despesas. Parece existir esforço para envolver os indígenas no desempenho dessas funções remuneradas. No entanto, foram coletados relatos questionando os critérios para escolha desses funcionários, sendo alegado que essas escolhas costumam favorecer apenas um grupo de determinadas associações e determinados clãs e não todo o grupo envolvido na iniciativa do Fundo ou indígenas de todos os clãs.

---

<sup>115</sup> Informações disponíveis em Nota de Esclarecimento publicada pelo CIMI em <http://cimi.org.br/pub/Economia%20Verde/Nota%20de%20Esclarecimento%20Suru.pdf>.

<sup>116</sup> Documento intitulado RESPOSTAS DA ASSOCIAÇÃO METAREILÁ à “NOTA DE ESCLARECIMENTO” divulgada pelo Conselho Indigenista Missionário disponível em: <http://www.paiter.org/respostas-da-associacao-metareila-a-nota-de-esclarecimento-divulgada-pelo-conselho-indigenista-missionario/>.

No desenho da estrutura de governança inicialmente concebido, a Metareilá estaria entre as instituições implementadoras, em um mesmo nível de hierarquia das demais associações clânicas, de modo a distribuir responsabilidades. Quando assumiu o papel de Instituição Facilitadora, a Metareilá passou a ter uma posição diferenciada, assumindo muitas responsabilidades que, segundo diálogos realizados durante as oficinas para desenho do Fundo, não estava preparada para realizar. Aliás, naquela ocasião, nenhuma das associações acreditava estar pronta para assumir as atribuições de Instituição Facilitadora. A Metareilá assumiu esse papel por diferentes motivos: por conta do afastamento da Kanindé; pelo Funbio se colocar apenas como Gestor do Fundo ou garantidor de seus recursos; porque já exercia uma liderança no âmbito do PCFS e no projeto do Fundo, decorrente de uma situação política, administrativa e financeira diferenciada das demais associações clânicas - muitas destas com pouca experiência na gestão de projetos; porque existia uma grande demanda pela chegada de recursos no “chão” e diversos conflitos, sendo necessário agir para sanar tais problemas.

Além de atuar na facilitação dos processos entre o Gestor do Fundo Paiter Suruí e as associações por este financiada, a decisão sobre as atividades e iniciativas financiadas também são tomadas pela equipe da Metareilá. Sendo assim, esta organização acaba centralizando a atuação do Fundo, especialmente, as suas principais decisões e escolhas. Para completar, a Metareilá também possui um papel central no âmbito do PCFS. Tais aspectos trazem grandes riscos à organização, não só jurídicos, mas também reputacionais. No decorrer desta pesquisa, foi possível notar que a Metareilá vive cercada de grandes pressões advindas dos parceiros do PCFS, dos indígenas e, também, de atores externos, como o próprio CIMI, a FUNAI e o Ministério Público Federal. Por diversas vezes, a equipe da organização demonstrou preocupação no que se referia a sua capacidade de atender tantos compromissos e exigências decorrentes do PCFS e, também, da operação do Fundo Paiter Suruí.

O Manual Operacional do Fundo Paiter Suruí previu que, por se tratar de uma ferramenta “viva”, as regras e procedimentos apresentados no referido documento poderiam ser modificados quando houvesse “necessidade de adequá-los às particularidades e demandas do Povo Indígena Paiter Surui, ao Plano de Gestão da Terra Indígena Sete de Setembro e a aspectos específicos de determinada carteira do Fundo”. Embora não tenha ocorrido a formalização das modificações, na prática, aconteceu uma grande transformação na estrutura de governança do Fundo Paiter Surui. Essas mudanças, como visto anteriormente, estiveram relacionadas à necessidade de atender as fortes expectativas que existiam no território pela chegada dos “recursos do carbono” e de remediar conflitos, bem como adequar os processos, fluxos e ferramentas do Fundo à realidade local. O Fundo Paiter Suruí foi concebido e pensado para lidar com um volume muito maior de recursos, prevendo uma estrutura de governança complexa, robusta, cara e, claro, totalmente desalinhada à atual estrutura financeira do instrumento. Como mencionado por um dos entrevistados, o Fundo Paiter Suruí possui uma “estrutura muito branca”, precisando ser revista e repensada urgentemente.

#### **4.2.5 Processos de *Accountability***

São poucos os processos de *accountability* previstos no Manual Operacional do Fundo Paiter Suruí que, de fato, estão sendo realizados, especialmente por todas as mudanças ocorridas na estrutura de governança do instrumento. Além dos processos previstos no aparato jurídico – manual, acordos de cooperação, contratos, entre outros instrumentos – que rege a atuação do Fundo, também são aplicados para verificação de seu funcionamento princípios e padrões estabelecidos pelas certificações CCBA e VCS, já que o instrumento foi apontado no PCFS como uma das medidas adotadas para manter e incrementar os benefícios de clima, comunidades e biodiversidade além do tempo de duração do projeto.



Apesar do esforço visível que a Metareilá faz para operar o Fundo Paiter Suruí e atender as expectativas e demandas da comunidade, seus técnicos, em diversos momentos, manifestaram o desejo de aprimorar a atuação da organização enquanto Instituição Facilitadora, especialmente no tocante a divulgação das informações e prestação de contas à comunidade. De fato, na perspectiva deste estudo, esses parecem ser os pontos mais fragilizados de sua atuação, somados a falta de um sistema ou simplesmente procedimentos efetivos para monitoramento da implementação do Plano de Gestão Etnoambiental da Terra Indígena Sete de Setembro, já que esta foi a principal motivação para criação do instrumento financeiro, correspondendo, inclusive, a sua agenda de financiamento.

A própria Metareilá, em resposta a críticas realizadas pelas lideranças que se opõem ao PCFS e ao Fundo Paiter Suruí, diz ter aprendido algumas lições:

Primeira lição, sobre a INFORMAÇÃO: acreditamos que nossa população envolvida no projeto ainda está em processo de aprendizado, até poder compreender por que alguns resultados demoram mais a aparecer. Apesar dos esforços da gestão do projeto até agora, é necessário alcançar uma maior circulação de informações nas aldeias sobre como funciona uma gestão financeira complexa e coletiva, sobre a gestão de associações locais, sobre os mecanismos de distribuição de benefícios, e sobre o tempo de um projeto comunitário amadurecer e gerar resultados.

Segunda lição, sobre a COMUNICAÇÃO: precisamos alcançar muitas formas diferentes e complementares de ação para garantir que não vão ser criadas expectativas falsas (que geram insatisfação) ou interpretações erradas (que geram ofensas). Como a população envolvida é grande, o projeto é complexo, e nossa equipe é pequena, infelizmente podem acontecer equívocos, informação desencontrada e boatos. Precisamos não de um órgão missionário externo que aumente a confusão, e sim de parcerias aqui em nosso escritório, em nossa terra, em nossas aldeias, que nos ajudem a melhorar a comunicação.

Terceira lição, sobre as formas de DECISÃO: algumas decisões práticas tem que ser tomadas pelos próprios quadros da associação Metareilá. Os seus diretores sempre buscam o diálogo mais amplo possível, mas, mesmo assim, quem não está próximo e presente regularmente nas reuniões convocadas e no dia a dia da associação encontra mais dificuldades para participar e ser ouvido no cotidiano do projeto. Isso demonstra que os mecanismos de decisão horizontal e resolução de conflitos, principalmente o Parlamento Paiter Suruí, ainda precisam de mais ânimo e apoio para cumprirem a sua função, que é ser o espaço em que todos os Paiter Suruí podem tomar decisões em conjunto e orientar seus projetos comuns.<sup>117</sup>

De acordo com a Metareilá, não foram somente as críticas recebidas que fizeram com que a organização aprendesse tais lições, mas também questões apontadas durante as oficinas realizadas para capacitação das associações clônicas, o diagnóstico institucional dessas organizações e a auditoria independente do Projeto Carbono Florestal Suruí realizada para verificação do padrão CCBA, iniciada em outubro de 2014. No tocante especificamente a esta auditoria, foram apontadas algumas não conformidades (NCRs), mas o proponente do PCFS,

---

<sup>117</sup> Informações constantes no documento intitulado RESPOSTAS DA ASSOCIAÇÃO METAREILÁ à “NOTA DE ESCLARECIMENTO” divulgada pelo Conselho Indigenista Missionário disponível em: <http://www.paiter.org/respostas-da-associacao-metareila-a-nota-de-esclarecimento-divulgada-pelo-conselho-indigenista-missionario/>.



no caso a Metareilá, possuía um prazo para revisar a documentação e fornecer qualquer evidência adicional necessária ao fechamento das NCRs. Caso nenhum novo material fosse recebido antes desse prazo, ou se o novo material fosse insuficiente para fechar todos os NCRs em aberto, o relatório da auditoria seria finalizado com os NCRs em aberto e a verificação não seria obtida. Se todos os NCRs fossem abordados de forma bem sucedida, o relatório seria finalizado e encaminhado para emissão do atestado de verificação. De acordo com as últimas informações recebidas por esta pesquisadora, em junho de 2015, o processo de auditoria ainda não havia sido finalizado.

No tocante à divulgação de informações do Fundo Paiter Suruí, cabe mencionar que os documentos acerca da atuação do instrumento, inclusive seu Manual Operacional, não se encontram disponíveis na língua dos Suruí (Tupi Mondé), além de não possuírem uma linguagem adequada ao restante da comunidade não envolvida diretamente nas atividades do fundo. Esses fatores acabam restringindo a participação pública e informada dos Suruí nas atividades do Fundo. Também não existem instrumentos de ouvidoria, cabendo ao líder Almir Suruí e sua equipe receber as demandas da comunidade e trabalhar para resolvê-las. As práticas de monitoramento dos projetos executados pelas associações clônicas também é realizado pela equipe da Metareilá que visita as aldeias onde estão sendo desenvolvidas as atividades financiadas.

Deste modo, não é possível afirmar que os processos de *accountability* do Fundo Paiter Suruí preveem a realização de práticas que garantam a transparência, a credibilidade e confiança, a participação pública e informada dos *stakeholders*, especialmente dos diretamente afetados pelas atividades do instrumento. Parece que as demandas impostas à comprovação de credibilidade do Projeto Carbono Florestal Suruí, que envolve a demonstração de sua viabilidade financeira, ocupam a maior parte do tempo dos atores e organizações parceiras dessa iniciativa, especialmente da Metareilá, que acabam sobrecarregados para “olhar” para a operação do Fundo Paiter Suruí. Como percebido ao longo desta pesquisa, a maior parte desses atores não tinha ideia, até recentemente, de que todas as regras previstas no Manual Operacional não estão sendo implementadas e estão muito distantes da realidade local, precisando – urgentemente – serem repensadas.

#### **4.3 Impressões Gerais sob a Perspectiva das Salvaguardas para REDD+**

Além das salvaguardas estabelecidas pela CQNUMC e dos Princípios e Critérios Socioambientais de REDD+, inúmeras organizações nacionais e internacionais trabalharam na elaboração de salvaguardas adicionais, geralmente para apoiarem a formulação ou aplicação de políticas de REDD+ a nível nacional ou para serem aplicadas à concessão de financiamentos e certificações, assim como ao desenho, implementação e aprovação de projetos locais. Entre estas é possível elencar: os Princípios e Critérios Sociais e Ambientais do Programa ONU-REDD; os Padrões Sociais e Ambientais para o REDD+ (REDD+ SES), facilitada pela Aliança para o Clima, Comunidade & Biodiversidade (CCBA) e CARE Internacional; as Salvaguardas do Banco Mundial; e os Padrões do Clima, Comunidade e Biodiversidade (CCB). No tocante especificamente aos direitos de povos indígenas e comunidades tradicionais, as referidas salvaguardas fazem menção expressa à obrigação de atendimento e observação, no âmbito das iniciativas de REDD+, a legislações domésticas, tratados, convenções e acordos internacionais e outros instrumentos, especialmente à Declaração dos Direitos dos Povos Indígenas da ONU e à Convenção 169 da OIT.

No Brasil, especificamente em razão da insegurança de movimentos sociais em relação à garantia de direitos dos povos indígenas e comunidades tradicionais nos projetos pilotos de REDD+, fortemente expressada durante um seminário, organizado pela rede

internacional *Katoomba Group*, em abril de 2009, foram realizadas iniciativas, entre agosto de 2009 e julho de 2010, para elaboração de salvaguardas socioambientais a serem utilizadas pelas iniciativas de REDD+ no país, sejam estas projetos privados ou programas governamentais, assim como para formulação de políticas públicas relacionadas ao mecanismo (Bonfante et al, 2010). A iniciativa resultou na elaboração dos chamados Princípios e Critérios Socioambientais de REDD+, ainda pouco aplicados como uma referência nacional ou internacional.

Para Jagger et al,

as salvaguardas de REDD+, tal como são formuladas atualmente, são um conjunto de normas ou instituições que guiam as expectativas em torno dos resultados sociais e ambientais associados à redução das emissões de carbono nos países em desenvolvimento. Ao contrário de regras, que tem sanções associadas à falta de cumprimento, as salvaguardas de REDD+ fornecem um conjunto de princípios orientadores que descrevem a oferta e a procura de reduções de emissões. Resta ver se as salvaguardas de REDD+ serão formuladas de modo que sejam consideradas como regras. Mesmo que elas permaneçam não vinculativas ou voluntárias, os investidores podem informalmente sancionar os produtores de carbono, demonstrando preferências por carbono fornecido em conformidade com as salvaguardas. (2012, p.329)

Apesar de seu caráter voluntário, segundo Jagger et al (2012), muitas iniciativas de REDD+ acabam se empenhando para demonstrar o cumprimento de salvaguardas sociais e ambientais. De modo geral, devido às incertezas em torno do REDD+, especialmente no que se refere a sua participação no mercado de carbono global, os governos nacionais e os proponentes de projetos tem interesse em demonstrar que o carbono por eles fornecido cumpre, minimamente, as salvaguardas, não causando nenhum tipo de dano. Outras iniciativas, para agregar valor aos seus projetos, buscam proporcionar cobenefícios aos usuários dos recursos locais. Além disso, as organizações proponentes, doadores e governos nacionais acabam sendo motivados a aderir às salvaguardas por mandatos sociais e ambientais preexistentes, ou pela expectativa de que REDD+ só pode ser eficaz se forem cumpridos os objetivos e normas sociais. Tais princípios também tem impacto sobre aqueles que compram créditos oriundos de iniciativas de REDD+ ou aportam recursos para sua execução, os quais acabam preferindo o carbono produzido em conformidade com as salvaguardas, muitas vezes, para reduzir o risco de prejudicar suas reputações.

Deste modo, a presente seção pretende fazer uma reflexão sobre o atendimento e alinhamento das regras formais e informais dos Fundos Kayapó e Paiter Suruí a recomendações, princípios e premissas contidas nas principais salvaguardas e orientações atualmente existentes para o mecanismo de REDD+, especificamente no que se refere à interface deste mecanismo com os povos indígenas. Para isso, além das informações e documentos mencionados ao longo da primeira e da segunda seção deste capítulo, será utilizada uma tabela, construída a partir da compilação de salvaguardas e orientações previamente escolhidas pela sua importância e relevância ao tema: em âmbito internacional, as Salvaguardas de Cancun, e, em âmbito nacional, os Princípios e Critérios Socioambientais de REDD+. As recomendações realizadas pela FUNAI (2011) e pela FUNAI e o MMA (FUNAI/MMA 2012) também foram consideradas para elaboração da referida tabela, mas estas fazem menção expressa à obrigação de cumprimento dos Princípios e Critérios Socioambientais de REDD+, por isso, foi priorizado este documento. Houve, ainda, cuidado para selecionar critérios que pudessem ser visualizados no tempo de elaboração desta pesquisa e que estivessem atrelados ao processo de concepção e definição das regras para

atuação dos fundos, já que, como mencionado na introdução, este trabalho não se propôs a avaliar os resultados alcançados pelos referidos instrumentos.

**Tabela 1: Salvaguardas e Princípios para REDD+.**

<b>Recomendações, Premissas e Princípios</b>	<b>Fundo Kayapó</b>	<b>Fundo Paiter Suruí</b>
Respeito integral à Declaração dos Direitos dos Povos Indígenas da ONU, à Convenção 169 da OIT e a legislações nacionais que asseguram os direitos dos povos indígenas no Brasil.	Parcial, pelo não atendimento de outros aspectos constantes nas referidas normas, como autodeterminação, CPLI, entre outros.	Parcial, pelo não atendimento de outros aspectos constantes nas referidas normas, como autodeterminação, participação efetiva, transparências.
Respeito ao direito de autodeterminação dos povos indígenas e das comunidades tradicionais que esta totalmente atrelado a sua liberdade de escolha, protagonismo e autonomia.	Não. A tomada de decisão dos indígenas é bastante limitada no âmbito do fundo, desde as etapas de planejamento até a escolha das atividades financiadas e monitoramento dessas.	Parcial. Os indígenas são responsáveis pelas principais decisões hoje tomadas no âmbito do fundo, mas a participação nessas decisões não é abrangente e também não utiliza meios para garantir uma participação informada.
Respeito aos direitos de propriedade e de posse legítima, de usufruto exclusivo e aos direitos associados de uso da terra e dos recursos naturais.	Parcial. Respeito a posse legítima e usufruto exclusivo, mas o processo de concepção do fundo não enfrentou a questão da propriedade sobre os créditos de carbono o que influencia diretamente no direito de autodeterminação indígena.	Sim. Os aspectos referentes aos direitos de propriedade foram amplamente discutidos para concepção do fundo, inclusive aqueles referentes a titularidade dos créditos de carbono.
Ações articuladas com políticas e programas nacionais, estaduais, regionais e municipais de mudanças climáticas, conservação, desenvolvimento sustentável e combate ao desmatamento.	Parcial. Apesar da iniciativa fazer parte da estratégia para financiamento de REDD+ adotada pelo governo brasileiro, os projetos apoiados não estão alinhados a planejamentos de gestão territorial e	Parcial. O projeto está alinhado a políticas de combate ao desmatamento, mas atua de forma diversa, por meio de estratégias de financiamento privadas, da estratégia de pagamento por resultados já

<b>Recomendações, Premissas e Princípios</b>	<b>Fundo Kayapó</b>	<b>Fundo Paiter Suruí</b>
	não precisam demonstrar, de forma mensurada, a sua contribuição para a redução do desmatamento e de emissões de gases de efeito estufa.	instituída pelo governo brasileiro.
Participação garantida dos agentes beneficiados em todas as etapas das ações do fundo e nos processos de tomada de decisão, inclusive quanto à definição, negociação e distribuição dos benefícios.	Não.	Parcial. Esta participação não se dá de forma ampla, abrangente e informada.
Regras transparentes para repartição de benefícios e acesso aos recursos, estabelecidas com a participação daqueles(as) que detêm o direito de uso da terra ou dos recursos naturais.	Parcial. As regras são transparentes, mas não foram definidas com a participação dos indígenas e são bastante restritivas.	Parcial. As regras atualmente aplicadas não foram formalizadas, não são transparentes e foram elaboradas apenas com a participação restrita de alguns interessados.
Existência de mecanismos formais para a resolução dos conflitos, por meio de diálogos que incluam a participação efetiva de todos os atores envolvidos.	Não.	Não. O único mecanismo para resolução de conflitos previsto no Manual Operacional do Fundo nunca atuou ou funcionou, embora a incidência e permanência de conflitos significativos.
Acesso livre às informações relacionadas às ações do fundo, em uma linguagem de fácil entendimento, para que as populações e comunidades localizadas em sua área de atuação e influência possam participar das tomadas de decisão de forma previamente informada e responsável.	Não.	Não.
Transparência de informações sobre as ações do fundo,	Parcial. Os meios e formatos	Parcial. As informações

<b>Recomendações, Premissas e Princípios</b>	<b>Fundo Kayapó</b>	<b>Fundo Paiter Suruí</b>
incluindo no mínimo aquelas relacionadas a sua agenda de financiamento e estrutura de governança, em uma linguagem de fácil entendimento para as populações e comunidades localizadas em sua área de atuação e influência.	de divulgação e as linguagens utilizadas são inadequadas para as populações e comunidades localizadas em sua área de atuação e influência.	anteriormente definidas e divulgadas no Manual Operacional do Fundo foram amplamente modificadas, não sendo essas mudanças divulgadas às populações e comunidades localizadas em sua área de atuação e influência.
Transparência de informações relacionadas à captação, aplicação e distribuição dos recursos do fundo e prestação de contas periódica às populações e comunidades localizadas em sua área de atuação e influência.	Parcial. Os valores captados pelo Fundo são divulgados, assim como o resultado dos processos seletivos. Mas as prestações de contas ocorrem de forma vertical, de baixo para cima, mas não no sentido contrário. Não há prestações de contas periódica às populações e comunidades localizadas em sua área de atuação e influência, englobando, inclusive, o valor recebido pelo Gestor do Fundo.	Parcial. As informações relacionadas à captação, aplicação e distribuição dos recursos do fundonão são amplamente divulgadas e transparentes e não ocorrem prestações de contas periódica às populações e comunidades localizadas em sua área de atuação e influência.
Benefícios de REDD+ dedicados à coletividade indígena.	Parcial. Embora as regras do Fundo não sejam explícitas nesse sentido, busca-se aprovar projetos que tenham caráter coletivo.	Não existe clareza quanto a este aspecto, mas parece que os projetos implementados pelas associações clânicas possuem o objetivo de beneficiar, pelo menos, membros dos clãs que representa. O Fundo, por um período, beneficiou – especificamente – algumas lideranças e ainda arca com a cobertura dos gastos administrativos da Metareilá.
Monitoramento periódico das atividades financiadas e, se	Parcial. Falta o monitoramento	Parcial. As atividades financiadas

<b>Recomendações, Premissas e Princípios</b>	<b>Fundo Kayapó</b>	<b>Fundo Paiter Suruí</b>
possível, dos impactos e benefícios socioambientais, econômicos e climáticos dessas advindos, com resultados disponibilizados publicamente.	dos impactos e benefícios socioambientais, econômicos e climáticos dessas advindos, com resultados disponibilizados publicamente.	são parcialmente monitoradas, focadas especialmente nos projetos aprovados, mas não nas outras iniciativas financiadas. Existe uma falta de clareza quanto à utilizações dos demais recursos disponibilizados pelo Fundo, principalmente porque as informações sobre os resultados das atividades de monitoramento não são disponibilizados publicamente.
Mecanismos formais para recebimento de demandas, reclamações, reivindicações, entre outros, assim como para retorno, de modo a demonstrar como essas solicitações e observações foram incorporados às regras formais e informais já existentes.	Não. Esta atividade é realizada informalmente pelas associações indígenas.	Não. Esta atividade é realizada informalmente pela Metareilá.

## CONCLUSÕES

O REDD+ surgiu no âmbito das negociações climáticas globais, em meio a muitas expectativas positivas, especialmente por parte dos países detentores de florestas tropicais. Afinal, assim como outros instrumentos de pagamentos por serviços ecossistêmicos, prometia um cenário onde todos ganham (também chamado de *win-win*), os usuários locais das florestas, possíveis compradores e a sociedade como um todo, promovendo uma combinação da redução das emissões de gases de efeito estufa (GEE), com a redução da pobreza e a proteção da biodiversidade (Angelsen e McNeill, 2013). O REDD+ estava sendo tido como um mecanismo de rápida solução e barato para alcance das metas destinadas a limitar o aquecimento global, prevendo financiamento em larga escala, baseado em resultados. Além desse modelo, as discussões em torno do mecanismo tornaram-se bastante abrangentes, englobando também a possibilidade de utilização de instrumentos de mercado para viabilizar o seu financiamento. Como uma ideia, o REDD+ possui uma história de sucesso (CIFOR, 2013).

Os projetos de REDD+ requerem alto nível técnico e grandes volumes de recursos para sua elaboração, em especial aqueles com pretensão de comercializar créditos de carbono, por conta das diferentes demandas impostas pela definição de linhas de base, procedimentos de Monitoramento, Reporte e Verificação, além de muitas outras. No tocante aos aspectos ideológicos, existem argumentos no sentido de que a mercantilização dos serviços ecossistêmicos é, na realidade, uma abordagem antiecológica para a conservação ambiental (Le Quesne, 2014) e altamente impactante em termos sociais, especialmente em se tratando da inclusão de povos indígenas neste contexto. Para os autores críticos à abordagem privada, compartimentar os serviços ecossistêmicos para sua comoditização e comercialização, focando principalmente em um de seus elementos (o carbono), envolve um corte discursivo e prático para o mundo (Bumpus e Liverman, 2008).

Existem indefinições acerca do mecanismo de REDD+, em especial, naquilo que diz respeito às fontes de recursos e aos instrumentos de financiamento das iniciativas para redução do desmatamento e da degradação florestal nas diferentes escalas. Atualmente, a maior parte dos recursos para iniciativa de REDD+ possui origem pública e ainda não há total clareza sobre o percentual desses recursos que, de fato, podem ser tidos como novos e adicionais. Apesar da maior parte do financiamento ser público, as iniciativas privadas também estão surgindo, ainda mais cercadas de controvérsias e discussões que envolvem aspectos técnicos e, principalmente, ideológicos. Ou seja, o mecanismo de REDD+ está sendo implementado, mesmo diante da ausência de uma matriz institucional global ou nacional adequada para regular o seu funcionamento e mesmo diante de tantos desafios.

Neste contexto, os fundos socioambientais tem sido apontados e utilizados como canais para intermediação de recursos públicos e privados destinados a iniciativas de REDD+ ou como instrumentos para repartição dos benefícios financeiros oriundos dessas iniciativas, possuindo uma posição de destaque no financiamento climático nos diferentes níveis de governança. Na realidade, são instrumentos mais palatáveis a maior parte dos países aportadores de recursos, já que estes acabam influenciando a concepção de suas regras de operação e distribuição de benefícios e integrando – em diferentes graus, com mais ou menos influência – suas estruturas de governança, garantindo, assim, certos níveis de controle sobre os recursos por eles aportados. Estes fundos também são bem vistos pelos países que recebem tais recursos. Embora exerçam influência nos contextos locais, tornando-se instrumentos de



financiamento importantes em territórios onde persiste a escassez de recursos, não chegam a ameaçar a soberania tão resguardada pelos governos dos países em desenvolvimento, especialmente quando se trata de fundos públicos, integrantes de sistemas de gestão ambiental, os preferidos desses atores, devido ao grau de controle que acabam exercendo em sua estrutura de governança e destinação dos recursos.

De modo geral, esses instrumentos são desenhados para proporcionar financiamentos de longo prazo, com credibilidade e permanência. Em busca de ganhar escala, fundos socioambientais globais buscam canalizar recursos através de fundos nacionais e, mais recentemente, estes tem canalizado recursos por meio de fundos locais. O Brasil foi um dos precursores na criação de um fundo socioambiental voltado à administração de recursos de REDD+: o Fundo Amazônia/BNDES.E, como visto ao longo deste trabalho, também foi neste país que aconteceu a criação dos dois únicos fundos socioambientais indígenas associados ao mecanismo de REDD+: o Fundo Kayapó e o Fundo Paiter Suruí, ideias altamente inovadoras.

Pelo caráter inovador dos Fundos Kayapó e Paiter Suruí e as diferenças entre os seus modelos, abordagens e estratégias, esta dissertação buscou realizar uma análise institucional desses dois instrumentos para compreender como esta acontecendo o seu processo de concepção, como eles estão sendo desenhados, estruturados e vistos pelos diferentes atores envolvidos nesse processo. Além disso, procurou identificar como propostas, discussões e indefinições presentes na institucionalização do REDD+ nos diferentes níveis de governança podem chegar no âmbito local e influenciar à concepção desses instrumentos, inclusive no que se refere à observação de salvaguardas e princípios já definidos para as iniciativas de REDD+. Entre tais salvaguardas e princípios destaca-se o direito à autodeterminação que garante aos povos indígenas a autonomia ou o autogoverno nas questões relacionadas aos seus assuntos internos e locais, assim como aos meios para financiar suas funções autônomas (Anexo I da Decisão 1/CP.16 da CQNUMC, Princípios e Critérios Socioambientais para REDD+).

O Fundo Kayapó foi criado para gerir recursos aportados pelo Fundo Amazônia oriundos de pagamento por resultados, modelo este previsto para REDD+ no âmbito da CQNUMC e defendido pelo governo brasileiro. Pode-se dizer que o Fundo Kayapó atua – em âmbito local – como um instrumento para repartição dos benefícios que foram previamente canalizados e recebidos pelo Brasil via Fundo Amazônia. Já o Fundo Paiter Suruí foi desenhado para gerir recursos de diferentes fontes, mas hoje, com exceção de pequenas doações, os principais recursos recebidos por este instrumento são decorrentes da venda de créditos do Projeto Carbono Florestal Suruí (PCFS), o primeiro projeto de REDD+ em terras indígenas brasileiras. Este fundo atua como um instrumento para repartição dos benefícios do PCFS, mas também como um instrumento de financiamento de atividades voltadas a manutenção do estoque de carbono e redução do desmatamento e da degradação florestal no território indígena, principalmente pelo fato de que sem isto há um grande risco a própria existência do projeto de REDD+ que pode trazer, futuramente, novos recursos aos indígenas. Assim, verifica-se que – neste caso – há nitidamente uma interdependência entre os dois papéis.

No tocante a agenda de financiamento, o Fundo Kayapó visa o financiamento de iniciativas de associações indígenas voltadas à implantação de atividades produtivas sustentáveis, ao fortalecimento institucional, à prevenção do desmatamento, à conservação da biodiversidade e à proteção territorial, de modo a garantir a melhoria de vida do povo indígena Kayapó e a proteção das florestas inseridas em seu território de atuação, este limitado a cinco – TI Kayapó, TI Menkragnoti, TI Capoto/Jarina, TI Baú e TI Badjonkôre – das nove terras indígenas Kayapó, por motivos que não ficaram totalmente claros ao longo deste trabalho. O projeto submetido à aprovação do Fundo Amazônia menciona que garantirá

a conservação de, aproximadamente, 10 milhões de hectares de florestas existentes nos cinco territórios indígenas mencionados anteriormente, resultando na manutenção de um estoque de, aproximadamente, 1 bilhão de toneladas de carbono, assim como evitará a emissão de aproximadamente 1,7 bilhão de toneladas de carbono equivalente.

O Fundo Paiter Suruí foi concebido para garantir a implementação do Plano de Gestão Etnoambiental da Terra Indígena Sete de Setembro (Plano de 50 anos Paiter Suruí ou Plano de Vida de 50 anos), tendo como missão “gerar benefícios para o território indígena, organizando, centralizando e tornando transparente a captação, a gestão e o uso dos recursos, com governança Paiter Suruí, para a implementação do Plano de Gestão” (Barcellos et al, 2013, p.29). A TISS foi oficialmente demarcada em 1976 e reconhecida pelo governo brasileiro em 1983, através do Decreto Federal 88.867, possuindo 247.820 hectares, distribuídos em três municípios distintos. De acordo com o PCFS, apresentado durante a COP15, em dezembro de 2009, este projeto evitaria a emissão de, aproximadamente, 7 bilhões de toneladas de carbono, ao longo de 30 anos, preservando 12.217,8 ha que seriam desmatados, com a continuidade do contexto descrito no cenário da linha de base projetado.

As duas agendas de financiamento visam fortalecer as associações indígenas locais e trazer melhorias aos povos indígenas Kayapó e Paiter Suruí. A diferença está na forma como elas foram definidas. No primeiro caso, houve uma tradução, principalmente pela CI que já trabalhava no território Kayapó, dos desejos e anseios daquele povo, mas não foi garantida a efetiva participação deste no processo de definição das atividades e insumos que seriam financiados pelo Fundo Kayapó. Além disso, essa agenda precisou ser adequada a exigências e limitações do Fundo Amazônia/BNDES, sem consulta direta aos Kayapó. Como mencionado ao longo deste trabalho, o desenho e concepção do Fundo Kayapó não foram submetidos a um procedimento de Consentimento Prévio, Livre e Informado, como recomendado por salvaguardas internacionais e nacionais, assim como também não houve outro tipo de consulta direta aos Kayapó, apenas aquelas realizadas através de associações indígenas, não sendo – neste momento – assegurado o direito à autodeterminação deste povo.

A definição da agenda do Fundo Paiter Suruí resultou de um longo processo de diálogo para construção do Plano de Vida de 50 anos, para elaboração e formalização do PCFS e, posteriormente, para concepção do Fundo Paiter Suruí. Especialmente para o primeiro e segundo projetos, houve a realização formal do procedimento de Consentimento Prévio, Livre e Informado (CPLI), no qual participaram diferentes atores, como as associações clínicas. A criação de um fundo para realização da gestão dos recursos do PCFS, embora tenha sido abordada durante o procedimento de CPLI, também foi objeto de um processo específico, no qual participaram lideranças do povo Paiter Suruí e representantes de suas associações clínicas e organizações parceiras. Assim, é possível afirmar que – neste caso – a participação ocorreu de forma mais ampla, especialmente porque todas essas reuniões foram conduzidas paralelamente em português e em Tupi Mondé, sendo respeitado, pelo menos ao longo do processo de desenho do fundo, o direito à autodeterminação do povo indígena Paiter Suruí.

Tanto o Fundo Kayapó quanto o Fundo Paiter Suruí possuem natureza jurídica privada e são incubados pelo Fundo Brasileiro para Biodiversidade (Funbio), não possuindo personalidade jurídica própria. O primeiro é regido por um quadro jurídico robusto que envolve contratos, manuais, modelos de documentos, entre outros, cujo atendimento é monitorado pelo Funbio e exigido pelos doadores – CI e Fundo Amazônia/BNDES. Estes documentos também foram desenhados pelos atores não indígenas – Funbio, CI e Fundo Amazônia/BNDES – para serem cumpridos e atendidos pelas associações clínicas. No primeiro processo seletivo e ao longo desta pesquisa, existiram queixas quanto ao formato

“rebuscado” de determinados documentos, especialmente para apresentação de propostas de financiamento ao fundo.

Já as atividades do Fundo Paiter Suruí são amparadas por um quadro jurídico composto por contratos, acordos de cooperação, memorandos de entendimento, pelo Manual Operacional do fundo e por algumas partes do Documento de Concepção do PCFS. Os instrumentos contratuais, com exceção de um acordo celebrado especificamente entre o Funbio e a Metareilá, tratam, principalmente, de aspectos referentes ao Projeto Carbono Florestal Suruí (PCFS), incluindo a divisão de papéis e responsabilidades das diferentes organizações (Metareilá e outras associações indígenas, Kanindé, ECAM, Forest Trends, Funbio, aportadores de recursos etc) envolvidas na iniciativa, bem como a instituição do Fundo como intermediário e gestor dos recursos oriundos do projeto. O maior problema neste caso é a vinculação jurídica do fundo aos documentos do PCFS, atualmente objeto de questionamento, como descrito ao longo deste trabalho.

Ainda sobre os aspectos jurídicos do Fundo Kayapó e do Fundo Paiter Suruí, importa mencionar que, no processo de criação do primeiro, não houve qualquer discussão sobre a titularidade dos créditos de carbono decorrentes da manutenção dos estoques ou das emissões de gases de efeito estufa evitadas pela implementação do projeto. O governo brasileiro, através do Fundo Amazônia/BNDES, não se dispõe a enfrentar essas discussões que poderiam, por exemplo, levar a outras discussões sobre os modelos, as regras e condições de repartição dos benefícios gerados pelo pagamento dessas toneladas de carbono mantidas ou evitadas em territórios indígenas, impactando – de fato – na autonomia e na autodeterminação desses povos. No caso do Fundo Paiter Suruí, houve um intenso debate sobre aspectos relacionados a titularidade e propriedade dos recursos naturais, tidos como chave para iniciativas de REDD+ em áreas indígenas: a abrangência do direito dos povos indígenas sobre suas terras e as florestas inseridas nesse território e o direito de assinar acordos que regem o sequestro e armazenamento de carbono por essas florestas, assim como a comercialização dos créditos de carbono gerados a partir de tais processos. Ficou evidente que estes aspectos são primordiais a comercialização de créditos de carbono em projetos privados de REDD+.

As fontes de recursos aportadas ao Fundo Kayapó tem origem em doações voluntárias, não reembolsáveis, realizadas pelo Fundo Amazônia/BNDES e pela CI, somando inicialmente cerca de R\$ 14,4 milhões. Ainda existem recursos a serem aportados pelo Fundo Amazônia/BNDES, mas este aporte, por uma estratégia de prevenção de riscos adotada por esta instituição, esta condiciona a captação e agregação de novos recursos ao Fundo Kayapó por outras organizações ou pela própria CI. Se isto não ocorrer, a liberação do saldo remanescente estará condicionada ao atendimento de metas e indicadores previamente estabelecidas no projeto aprovado. Os recursos do Fundo Kayapó, aportados pelo Fundo Amazônia/BNDES, são investidos no formato de um *sinking fund*, sendo utilizados, parcialmente, até o final do projeto aprovado, e os demais recursos de contrapartida (até então somente alocados pela CI) podem funcionar no formato de *endowment*.

No ano de 2015, surgiu uma questão em torno do prazo final para execução dos recursos aportados pelo Fundo Amazônia/BNDES ao Fundo Kayapó (se 2017, 2018 ou 2022), por conta de indefinições junto ao governo da Noruega, principal doador daquela instituição. Diante dessa incerteza, foi verificada a tendência de ampliação dos valores a serem desembolsados pelo Fundo Kayapó nas próximas chamadas, de modo a viabilizar a execução integral dos recursos aportados pelo Fundo Amazônia/BNDES. No entanto, este fato traz uma preocupação tanto dos atores indígenas quanto não indígenas sobre a capacidade de absorção destes recursos pelas associações indígenas, de modo a não prejudicá-las, impondo a estas compromissos financeiros que não estejam preparadas para assumir e realizar.

Inicialmente, foi gerada uma grande expectativa quanto ao volume de recursos que seriam trazidos pelo PCFS ao Fundo Paiter Suruí, algo em torno de R\$ 50 milhões. Esta expectativa não se concretizou, ocasionando diversos questionamentos internos e externos ao projeto de Carbono e à atuação do fundo. Parte do povo Paiter Suruí sente-se prejudicada pela destinação dos recursos até então recebidos, alegando, entre outros aspectos, que não participam dos processos de tomada de decisão sobre tal uso e que esses recursos tem beneficiado – principalmente – um grupo restrito em detrimento do restante do povo, tão detentor dos direitos sobre os créditos de carbono quanto os membros desse grupo. Até então, foram aportados ao Fundo Paiter Suruí R\$ 3,2 milhões oriundos de transações com a empresa de cosméticos brasileira Natura e a FIFA para neutralização de suas atividades e da Copa do Mundo de 2014, respectivamente.

De fato, um dos problemas mais sérios em torno da gestão dos recursos do Fundo Paiter Suruí é que as mudanças ocorridas em seu desenho, ao longo de sua operação, principalmente por conta da mudança de cenário em relação ao volume de recursos que chegaria ao fundo e aos conflitos gerados por esta, trouxeram insegurança e falta de clareza quanto aos seus procedimentos de *accountability*. Hoje, faltam procedimentos que garantam transparência a operação deste instrumento, não existindo clareza, entre os parceiros e indígenas e nem externamente, quanto ao volume total de recursos já captado ou gasto na implementação do PCFS ou do Plano de Vida. Além disso, entrevistados externos, que trabalham com financiamento socioambiental, manifestaram que a tomada de decisão exclusivamente indígena no âmbito do Fundo Paiter Suruí pode ter “afastado” potenciais financiadores.

Por outro lado, a presença de regras e procedimento claros e transparentes no Fundo Kayapó não garante a efetividade de determinados direitos, como o da participação e autonomia indígena. As informações circulam de forma verticalizada e nem sempre chegam até a ponta, ou seja, às comunidades indígenas inseridas nos territórios de abrangência do fundo. Isto fica claro na falta de conhecimento destas comunidades acerca do que seja, de fato, este instrumento. Esse cenário é ainda mais prejudicado pelo fato dos documentos do Fundo Kayapó não possuírem formato ou linguagem adequados a essas comunidades e pela falta de espaços formais para apresentação de demandas, reivindicações e diálogos entre indígenas e entre estes e os não indígenas, demais integrantes e principais detentores do poder de decisão na estrutura de governança do Fundo Kayapó.

Os Kayapó não possuem direito a votar nos processos de tomada de decisão do fundo. A Comissão de Doadores, formada pela CI e Fundo Amazônia, possuem poderes extremamente amplos, incluindo o direito de veto em relação a determinados assuntos. Já a decisão dos Kayapó, na perspectiva dos demais atores não indígenas, estaria presente (ou seria melhor dizer limitada) a apresentação e execução dos projetos para financiamento do fundo, sob a justificativa de que – se eles pudessem votar em seus próprios projetos – haveria conflito de interesses. No entanto, medidas para prevenir este tipo de risco são mais do que conhecidas e praticadas em diversos órgãos deliberativos. O representante da organização proponente poderia, por exemplo, se abster de votar em decisões relativas ao projeto por ela apresentado.

Além disso, neste caso e no caso de outros povos e comunidades tradicionais, se deveria pensar apenas em evitar casos onde restasse configurada a obtenção de vantagens individuais, afinal de contas, quem melhor que os próprios indígenas para definir o que é melhor para o seu povo coletivamente. A decisão de excluir os Kayapó do processo de decisão, principalmente influenciada pelo postura autoritária do BNDES, perpetua um regime tutelar que parte da sociedade ainda insiste como melhor modelo para tratamento dos povos indígenas, como se os “brancos” tivessem o que ensinar ou motivos para desconfiar deles.

Para esta pesquisadora, esta decisão afronta o direito à autodeterminação indígena, já que não são eles os definidores de seus destinos, estando suas escolhas restritas a uma matriz ou agenda de financiamento previamente definida por outros atores. Esta claro que não há, neste caso, um reconhecimento ao papel extremamente importante e ativo dos povos indígenas para o alcance dos resultados de manutenção de estoques de carbono ou redução do desmatamento e da degradação florestal alcançados pelo Brasil.

Ao longo desta pesquisa foi possível notar, ainda, que o fundo socioambiental seguidor de uma estratégia de financiamento privada, baseada na comercialização de créditos, enfrenta mais desconfiças, existentes em torno dessa abordagem ou desse modelo. As pessoas envolvidas nessa iniciativa buscam, constantemente, demonstrar a credibilidade do fundo e do produto que estão comercializando. Para isso, além dos processos regulares de elaboração de um projeto de REDD+ e de desenho de um fundo socioambiental, já altamente custosos, buscam outras formas de agregar ainda mais confiabilidade e valor (não só financeiro) às iniciativas que desenvolvem, fazendo com que estas se tornem ainda mais onerosas.

No caso específico do Fundo Paiter Suruí, que adota o modelo privado, não foi possível saber ao certo qual foi o custo total de implementação do instrumento ou do PCFS. Porém, foi possível perceber as enormes pressões internas e externas que incidem sobre a iniciativa. As pessoas que se aproximam do projeto, especialmente aqueles com interesse na compra de créditos, precisam de “provas” de credibilidade, pensando em minimizar os riscos que possam estar correndo. Afinal, não há clareza se um dia haverá ou não um mercado de compensação para os créditos de REDD+; são iniciativas junto a povos indígenas – atores com destaque no cenário internacional; o governo brasileiro ainda não apóia iniciativas “privadas” para REDD+; e não existem regras claras e transparentes sobre outros aspectos.

Os parceiros do projeto – que nitidamente defendem e acreditam neste modelo de estratégia – pressionam para que a iniciativa dê certo. Eles não só colaboram, como, de fato, incentivam os indígenas para que estes não errem, cumpram diversas condicionantes de certificações, não deixem transparecer seus conflitos internos, entre outras cobranças. Existe um ímpeto em provar “ao mundo” que o mecanismo de REDD+, por meio da venda de créditos de carbono, pode dar certo. As pressões internas são complementadas pela própria comunidade. Alimentada por altas expectativas durante a fase de concepção do projeto e do Fundo Paiter Suruí, a comunidade agora pede o retorno financeiro que haviam lhe prometido.

Todas essas pressões acabam recaindo sobre a associação Metareilá, proponente do projeto de REDD+ e Instituição Facilitadora do Fundo Paiter Suruí, e especialmente sobre o líder Almir Suruí. Os integrantes da Metareilá, principalmente os não indígenas, sofrem com tantas pressões. Porém, os indígenas que trabalham na Metareilá, em sua maioria, exergam nas posições de destaque e de responsabilidade que assumem – perante atores externos e internos – a conquista de sua autonomia. Para eles, o mais relevante é a busca pelos seus próprios recursos, é poder comercializar um bem de sua propriedade e receber pagamentos por isso, sem depender da ajuda ou assistencialismo do Estado para implementar a gestão de seu território e iniciativas para desenvolvimento de seu povo. Como alguns disseram a esta pesquisadora, eles estão construindo algo “para o futuro, pensando na independência do povo”.

Ocorre que, na ânsia de “provar algo a alguém”, seja internamente ou externamente, o principal legado hoje do Fundo Paiter Suruí tem sido a falta de transparência de sua atuação. Não é possível saber como, de fato, os recursos oriundos da venda dos créditos de carbono estão sendo compartilhados e os resultados das iniciativas apoiadas; assim como também não há clareza sobre as regras e desenho de sua atual estrutura de governança. Este fato tem

gerado conflitos internos. Para alguns, estes conflitos sempre existiram, mas, com certeza, eles estão sendo acirrados pela iniciativa do Fundo e do PCFS. Diante disso, parece que seria interessante uma pausa para reflexão: até que ponto esse projeto continua sendo uma luta pela autodeterminação indígena? Ou até que ponto ele virou um desafio para aqueles que precisam “provar” suas crenças e posicionamentos em relação aos modelos privados para REDD+ ou ao estabelecimento de mercados de recursos naturais? O que precisa ser reformulado no arranjo organizacional do Fundo, especialmente para incrementar seus processos de *accountability*?

Por outro lado, a concepção do Fundo Kayapó, apesar das burocracias, principalmente impostas por processos internos do Fundo Amazônia/BNDES, teve como pano de fundo a aceitação – já presente tanto em âmbito global quanto em âmbito nacional – no que tange à realização de uma iniciativa de REDD+ associada a um fundo socioambiental de abrangência nacional e ao financiamento baseado no pagamento por resultados. O processo não passa por tantos questionamentos, representantes do órgão indigenista atuam mais como parceiros – possuindo assento na estrutura de governança do instrumento, escolhendo as iniciativas que serão financiadas, entre outros aspectos – do que como “fiscalizadores” do cumprimento dos direitos dos povos indígenas, como acontece no instrumento privado. De certa forma, neste caso, existe uma situação confortável para o governo brasileiro, sem “grandes” ameaças a sua soberania nacional.

As maiores críticas ao projeto vieram dos próprios indígenas ou de não indígenas sensíveis às causas indígenas. Como mencionando anteriormente, o fato do processo ser mais pacífico não significa que ele seja justo e, principalmente, efetivo ao atendimento do direito de autodeterminação indígena do povo Kayapó. Se por um lado existem diversas controvérsias e conflitos no âmbito da iniciativa envolvendo o povo Suruí, por outro, a falta de consulta e espaço para participação plena dos indígenas no âmbito do Fundo Kayapó, em especial por imposições do Fundo Amazônia/BNDES, é tão nítida e tão presente que acaba limitando a incidência de conflitos e questionamentos. A impressão é que os atores não indígenas, neste caso, continuam atuando como tutores e de forma *top-down*, de fora para dentro, decidindo aquilo que eles pensam ser melhor e mais adequado aos indígenas. Parece que esses aspectos influenciam para que ainda não haja entre os indígenas uma apropriação em relação à iniciativa do Fundo Kayapó. Sendo assim, seria importante refletir: que tipo de fortalecimento e desenvolvimento o Fundo Kayapó quer gerar aos seus agentes financiados? Será que estes não deveriam ter mais espaço em sua estrutura de governança?

O Fundo Kayapó, como dito anteriormente, alinha-se ao desenho defendido e aceito pelo governo brasileiro para REDD+, no qual predomina a presença do Estado, é aceita a participação da comunidade (ou sociedade civil), mas é repudiada a participação da esfera do mercado. O Fundo Paiter Suruí, por sua vez, atua de forma diferente, promovendo a síntese das esferas mercado-comunidade e orgulhando-se da “autonomia” conquistada em relação ao Estado. No entanto, foi possível observar que a adoção de soluções “puras” ou restritas à participação de determinadas esferas, nos casos estudados, não garantiu o atendimento integral – das principais salvaguardas e orientações internacionais e nacionais previstas para serem aplicadas às iniciativas de REDD+, como as Salvaguardas de Cancun e os Princípios e Critérios Socioambientais de REDD+. Entre tais salvaguardas e princípios, cabe destacar o direito à autodeterminação que não é adequadamente respeitado no âmbito dos referidos fundos socioambientais. Deste modo, tanto o Fundo Kayapó quanto o Fundo Paiter Suruí deveriam repensar as regras que governam a sua atuação.

Os fundos socioambientais, como mencionado anteriormente, são apenas uma das opções de instrumentos para intermediação e distribuição de recursos e benefícios advindos de iniciativas de REDD+, inclusive em territórios indígenas. Neste caso, em futuras

pesquisas, caberia uma comparação desses com outros instrumentos, especialmente no que se refere ao cumprimento e atendimento de regras, salvaguardas e orientações internacionais e nacionais, assim como a sua contribuição à autodeterminação de povos indígenas e comunidades tradicionais. Também seria importante avaliar os resultados alcançados por esses Fundos, no que diz respeito à redução das emissões de gases de efeito estufa por desmatamento e degradação florestal, principal finalidade do mecanismo de REDD+, mas também a aspectos sociais, ambientais e de gestão e desenvolvimento territorial. Por fim, seria interessante continuar a reflexão sobre a influência do processo de institucionalização do REDD+ em âmbito nacional e subnacional sobre as iniciativas locais.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABDALA, G.C. (org.). Documento de Avaliação 2004-2007. PPCDAM – Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal. Brasília, DF: DPCD-SECEX-MMA, 2008.

ALBERT B., “Associações indígenas e desenvolvimento sustentável na Amazônia brasileira”, in Povos Indígenas no Brasil. 1996-2000, São Paulo, ISA, 2000.

ALENCAR, A. et. al. Rumo ao REDD+ Jurisdicional: Pesquisa, Análises e Recomendações ao Programa de Incentivos aos Serviços ambientais do Acre (ISA Carbono). Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia, IPAM. Brasília, DF, 2012.

ALLEGRETTI, M. H. 1990. Extractive Reserves: an alternative for reconciling development and environmental conservation in Amazônia. in A. Anderson, editor. Alternatives to Deforestation: Steps Towards Sustainable Use of the Amazon Rain Forest. Columbia University Press, New York.

ANGELSEN, A., BROCKHAUS, M., SUNDERLIN, W.D. e VERCHOT, L.V. (eds) 2013 Análise de REDD+: Desafios e escolhas. CIFOR, Bogor, Indonésia.

ANGELSEN, A.; MCNEILL, D. A evolução de REDD+. In: Angelsen, A., Brockhaus, M., Sunderlin, W.D. and Verchot, L. (eds) Análise de REDD+: Desafios e escolhas. 31-48.

BARBOSA, J. M. A. ; BARBOSA, M. A. . Povo e Estado no século XXI e atualização semântica do direito de autodeterminação dos povos. Revista Brasileira de Estudos Políticos, v. 106, p. 133-162, 2013.

ACSELRAD, H. (2004) As práticas espaciais e o campo dos conflitos ambientais. In: ACSELRAD, H. (Ed.) Conflitos ambientais no Brasil. Rio de Janeiro, RJ, Brasil: Relume Dumará: Fundação Heinrich Böll, pp. 13-38.

BARCELLOS et al. Fundo Paiter Surui: Manual Operacional. Rio de Janeiro, Brazil: 2013, Funbio.

BARROS-PLATIAU, Ana Flávia. O Brasil na governança das grandes questões ambientais contemporâneas. Brasília. DF: CEPAL, Escritório no Brasil/IPEA, 2011.



BAYON R, DEERE C, NORRIS R and SMITH SE. 1999. Environmental funds: Lessons learned and future prospects. Washington, DC: Global Environmental Fund.

BECKER, Bertha K. A Amazônia e a política ambiental brasileira. Revista de Pós-Graduação em Geografia da UFF. 2004, ano 6, nº 11, p. 07-20.

BEBBINGTON, Anthony. Capitals and Capabilities. A Framework for Analysing Peasant Viability, Rural Livelihoods and Poverty in the Andes. London: IIED-DFID, Policies that Work for Sustainable Agriculture and Regenerating Rural Economies, January 1999, 54 p.

BONNAL, P.; KATO, K. Análise Comparativa de Políticas Públicas de Desenvolvimento Territorial. Relatório Final. Rio de Janeiro: OPPA/CPDA/UFRRJ-IICA, mimeo.

BONNAL, P.; CAZELLA, A.; DELGADO, N. G. Subsídios metodológicos ao estudo do desenvolvimento territorial rural. In: LEITE, S. P. et al. MIRANDA, C.; TIBURCIO, B. (orgs.). Políticas públicas, autores sociais e desenvolvimento territorial no Brasil. Brasília, IICA, 2012.

BROCKHAUS M.; ANGELSEN, A.; 2012, 'Seeing REDD+ through 4Is: a political economy framework', in Angelsen, A, Brockhaus, M Sunderlin, WD and Verchot LV (eds.), Analysing REDD+: Challenges and Choices., Centro de Investigación Forestal Internacional (CIFOR), Bogor (Indonesia).

BUMPUS, A. and LIVERMAN, D. 2008. Accumulation by Decarbonization and the Governance of Carbon Offsets. Economic Geography 84(2): 127-155

BÜSCHER, B.; ARSEL, M. (2012) Introduction: Capitalist Modernity, Neoliberal Conservation and Uneven Geographical Development. Journal of Economic and Social Geography, 129-135.

BÜSCHER, B., SULLIVAN, S., NEVES, K., IGOE, J.; BROCKINGTON, D. (2012) Towards a Synthesized Critique of Neoliberal Biodiversity Conservation. Capitalism Nature Socialism, 23, 2, 4-30.

CASTREE, N. (2010) Neoliberalism and the Biophysical Environment: A Synthesis and Evaluation of the Research. Environment and Society: Advances in Research 1, 1, 5–45.

CENAMO, M. C., A. GARZÓN, M.N. PAVAN, M. SANDOVAL; M. STERN. 2011. Análisis de REDD+ en ocho países de la Cuenca Amazónica. Articulación Regional Amazónica.

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

CENAMO, M.C. Redução de Emissões do Desmatamento e Degradação Florestal (REDD+): Estudo de Oportunidades para o Sul do Amazonas/ Mariano Colini Cenamo; Gabriel Cardoso Carrero; Pedro Gandolfo Soares. vol 1. Manaus, 2011.

CENAMO, M.C., et al. Sistema Estadual de REDD+ no Amazonas: Desafios, Oportunidades e Recomendações. Instituto de Conservação e Desenvolvimento Sustentável do Amazonas – IDESAM, Manaus, AM, 52p. 2013.

CHANG, Ha-Joon. (2007). Understanding the relationship between institutions and economic development - some key theoretical issues. In: Chang, Ha-Joon (ed.) (2007). Institutional Change and Development Economics. N. York, UN University Press, 17 :34.

COUDEI E., FERREIRA J., AMAZONAS M., ELOY L., HERCOWITZ M., MATTOS L., MAY P., MURADIAN R., Piketty M.G., TONI F. A Ascensão do Pagamento por Serviços Ambientais no Brasil: Negociando uma Governança Policêntrica. 2013. Boletim da Sociedade Brasileira de Economia Ecológica, 32-33 : p. 6-15.

CRAWFORD, S.; OSTROM, E. A Grammar of institutions. The American Political Science Review, Cambridge, v. 89, n. 3, p. 582-600, 1995.

CUNHA, M.C.; ALMEIDA, M.W. Populações tradicionais e conservação ambiental. In: CAPOBIANCO, João Paulo R. (Coord.). Biodiversidade na Amazônia Brasileira. São Paulo: Estação Liberdade ; ISA, 2001. p. 184-93.

DI GREGORIO, M., BROCKHAUS, M., CRONIN, T.; MUHARROM, E. 2012. Politics and power in national REDD+ policy processes. In A Angelsen (ed). Analyzing REDD+: Challenges and choices. Bogor: CIFOR.

DIMITROV, R. Science and International Environmental Policy: Regimes and Nonregimes in Global Governance. Cambridge: Rowman & Littlefield Publishers, 2006.

DUHELLE, A. E., CROMBERG, M., GEBARA, M. F., GUERRA, R., MELO, T., LARSON, A., SUNDERLIN, W. D. (2014). Linking forest tenure reform, environmental compliance, and incentives: Lessons from REDD + initiatives in the Brazilian Amazon. World Development, 55, 53–67. doi:10.1016/j.worlddev.2013.01.014

ESTEVES, K. Fundo Kayapó de Conservação em Terras Indígenas. In: MARCOVITCH, Jacques (Org.). Fundo Amazônia: Uma Experiência de Cooperação Internacional e Gestão Brasileira. São Paulo: FEA/USP, 2013. Disponível em: <http://www.usp.br/mudarfuturo/cms>

FATHEUER, T. Nova Economia da Natureza: Uma introdução crítica. Volume 35 da Série Ecologia. Editado pela Fundação Heinrich Böll, 2014. Disponível em: <http://br.boell.org/sites/default/files/nova-economia-da-natureza-thomas-fatheuer-bollbrasil.pdf>

FATORELLI, L.; GEBARA, M. F.; MAY, P.; ZHANG, S.; DI GREGORIO, M. The REDD+ governance landscape and the challenge of coordination in Brazil. Bogor: Center for International Forestry Research, 2015

FILHO, J. dos S. C. Manual de direito administrativo. 18. ed. Revista, ampliada e atualizada. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2007, p.319.

FONTELES, G. M. Povos indígenas e globalização: redes transnacionais de apoio a causas indígenas e a usina hidrelétrica de Belo Monte: um estudo exploratório. 2012. 136 f., il. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais)—Universidade de Brasília, Brasília, 2012.

FORSTATER M.; NAKHOODA S.; WATSON C. Entendendo a eficácia do financiamento climático: o Fundo Amazônia. Londres: ODI, 2013.

FUNDAÇÃO NACIONAL DO Índio - FUNAI. (2012) Esclarecimentos da Funai sobre atuação do mercado voluntário de REDD em Terras Indígenas. Disponível em: [http://www.funai.gov.br/ultimas/noticias/2012/03\\_mar/PDF/EsclarecimentosREDD.pdf](http://www.funai.gov.br/ultimas/noticias/2012/03_mar/PDF/EsclarecimentosREDD.pdf)

GCF - Força Tarefa de Governadores para o Clima e Florestas Proposta de alocação das reduções de emissões “U-REDD” nos estados brasileiros membros do GCF / organizado por Mariano C. Cenamo; Pedro G. Soares; Junia Karst. - Manaus: IDESAM, 2014.

GEBARA, M.F.; MUCCILLO, L.; MAY, P.; VITEL, C.; LOFT, L.; SANTOS, A. Lessons from local environmental funds for REDD+ benefit sharing with indigenous people in Brazil. CIFOR Infobrief. Bogor, Indonesia Ano: 2014 Vol.: Número: 98

GEF, 1999. "Experience with Conservation Trust Funds," Evaluation Report #1-99, Washington, DC.

GELUDA, L. Sustentabilidade financeira das unidades de conservação amazônicas: cenário atual e perspectivas das fontes de financiamento. 2010. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais). Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ, 2010.

GUERIN-MCMANUS, M. 2001. Conservation Trust Funds. *UCLA Journal of Environmental Law and Policy* 20:1.

GUTIERREZ, M. B. S. Do MDL às NAMAS: perspectivas para o financiamento do desenvolvimento sustentável brasileiro. In: MOTTA, Ronaldo Seroa de; HARGRAVE, Jorge; LUEDEMANN, Gustavo; GUTIERREZ, Maria Bernadete Sarmiento. *Mudanças do Clima no Brasil: aspectos econômicos, sociais e regulatórios*. Brasília, IPEA, 2011.

HACON, V. REDD+ em Terras Indígenas: o "protagonismo" dos povos indígenas no Brasil frente à nova tendência de Pagamentos por Serviços Ambientais. In *Cuestiones de Población y Sociedad*, Vol 2, No 3 (2013).

HIRALDO, R. e TANNER, T. 2011a Forest voices: competing narratives over REDD+. *IDS bulletin* 42(3): 42-51.

HIRALDO, R. e TANNER, T. 2011b The global political economy of REDD+: engaging social dimensions in the emerging green economy. *United Nations Research Institute for Social Development*, Genebra, Suíça. 24 p.

HUMPHREYS, D. "The evolving forest regime". IN: *Global Environmental Change*, vol. 9. n. 3, 1999.

\_\_\_\_\_. "Life Protective or Carcinogenic Challenge? Global Forests Governance under Advanced Capitalism". IN: *Global Environmental Politics*. vol. 3, n. 2, 2003.

\_\_\_\_\_. "The Elusive Quest for a Global Forest Convention". IN: *RECIEL*, vol. 14, n. 1, 2005.

INOUE, C. *Regime global de biodiversidade: o caso Mamirauá*. Brasília: Editora Universidade de Brasília (Edunb), 2007.

IPAM, ISA, e IMAZON. *O Aumento no Desmatamento na Amazônia em 2013: um ponto fora da curva ou fora de controle?* Belém, 2014.

JAGGER, P., SILLS, E. O., LAWLOr, K., SUNDERLIN, W. D. (2010). *A guide to learning about livelihood impacts of REDD+*. Occasional Paper No. 56. Bogor, Indonesia: Center for International Forestry Research.

KECK, M.; SIKKINK, K. *Activists Beyond Borders. Advocacy Networks in International Politics*. Ithaca and London: Cornell University Press, 1998.

KECK, M.; SIKKINK, K. Transnational advocacy networks in international and regional politics. UNESCO, 1999.

KORHONEN-KURKI, K.; SEHRING, J.; BROCKHAUS, M.; GREGORIO, M. Enabling factors for establishing REDD+ in a context of weak governance. *Climate Policy*, London, v. 14, p. 167-186, 2014.

KORHONEN-KURKI, K., M. BROCKHAUS, A. DUCHELLE, S. ATMADJA, T. T. PHAM. 2012. Multiple levels and multiple challenges for REDD+. Pages 91-110 in A. Angelsen, M. Brockhaus, W. Sunderlin and L. Verchot, editors. *Analysing REDD+: challenges and choices*. Center for International Forestry Research, Bogor, Indonesia.

KANINDÉ. Relatório Técnico do Diagnóstico Etnoambiental da Terra Indígena Sete de Setembro no Estado de Rondônia. Terra Indígena Sete de Setembro, Porto Velho, dezembro, 2000.

KANINDÉ, METAREILÁ. PLANO DE GESTÃO ETNOAMBIENTAL DA TERRA INDÍGENA SETE DE SETEMBRO. Julho, 2009.

LAGO, A. A. C. do. Estocolmo, Rio, Joanesburgo: O Brasil e as três conferências ambientais das Nações Unidas. Brasília: FUNAG, 2006.

LAVRATTI, P.; TEJEIRO, G.; STANTON, M. (orgs.). *Sistemas Estaduais de Pagamento por Serviços Ambientais: Diagnóstico, lições aprendidas e desafios para a futura legislação*. São Paulo: Instituto O Direito por um Planeta Verde, 2014.

MCAFEE, K. (1999) Selling nature to save it? Biodiversity and green developmentalism. *Society and Space*, 17, 2, 203-219.

\_\_\_\_\_ (2012) The contradictory logic of global ecosystem services markets. *Development and Change*, 43, 1, 105-131.

MARCOVITCH, J. (Org.). *Fundo Amazônia: Uma Experiência de Cooperação Internacional e Gestão Brasileira*. São Paulo: FEA/USP, 2013. Disponível em: <http://www.usp.br/mudarfuturo/cms>

MARTINS DA COSTA, L. da S. G. Fundos federais – um diagnóstico UFMG, 2012.

MAY, P.H; MILLIKAN, B.; GEBARA, M.F.; E BARCELLOS, L.M. O contexto de REDD+ no Brasil: Determinantes, atores e instituições. CIFOR – Center For International Forestry Research, Bogor, Indonésia, *in press*.

MIKITIN, K. (1995). Issues and Options in the Design of GEF Supported Trust Funds for Biodiversity Conservation. The World Bank, Environment Department Papers, Biodiversity Series.

MINDLIN, B. Nós Paiter: os Suruí de Rondônia. Editora Vozes, Petrópolis, 1985. \_\_\_\_\_. Os Suruí da Rondônia: entre a floresta e a colheita. In: Revista de Antropologia. n. 27/28, 1984/5, pp. 203-211.

\_\_\_\_\_. Vozes da Origem. Rio de Janeiro: Record, 2007.

MOFFAT, B. Governance. In: NORRIS, R. (Ed.) The IPG handbook on environmental funds. A resource book for design and operation of environmental funds. Pact Publications, New York, USA (2000) 136 pp.

MOUTINHO, P., STELLA, O., LIMA, A., CHRISTOVAM, M., ALENCAR, A., CASTRO, I.; NEPSTAD, D. (2011) 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 Ed.). Brasília, DF, Brasil: Centro de Gestão e Estudos Estratégicos.

MURADIAN, R., CORBERA, E., PASCUAL, U., KOSOY, N; MAY, P 2010. Reconciling theory and practice: An alternative conceptual framework for understanding payments for environmental services. Ecological Economics 69: 1202-1208

NAKHOODA, S., FRANSEN, T. CARAVANI, A., KURAMOCHI, T., PRIZZON, A., SHIMIZU, N., HALIMANJAYA, A., TILLEY, H. e WELHAM, B. (2013). Mobilising International Climate Finance: Lessons from the Fast-Start Finance Period. Overseas Development Institute, London, UK World Resources Institute, Washington DC, US and Institute for Global Environmental Strategies, Japan.

NEVES F. S. Capacidade. In: Dicionário de políticas públicas / Organizadores: Carmem Lúcia Freitas de Castro, Cynthia Rúbia Braga Gontijo, Antônio Eduardo de Noronha Amabile. Barbacena: EdUEMG, 2012.

NIEZEN, R.. The Origins of Indigenism: Human Rights and the Politics of Identity, Berkeley, Los Angeles, London: University of California Press, 2003.

NORTH, D. C. Economic Performance Through Time. The American Economic Review, v. 84, n. 3, p. 359-368, 1994.

\_\_\_\_\_. Institutions, Institutional Change and Economic Performance. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

\_\_\_\_\_. Structure and Change in Economic History. Washington: Library of Congress, 1981.

\_\_\_\_\_. Institutions. The Journal of Economic Perspectives, v. 5, n. 1, p. 97-112, 1991.

\_\_\_\_\_. Understanding the Process of Economic Change. Princeton: Princeton University Press, 2005.

OSTROM, E. Understanding institutional diversity. Princeton: Princeton University Press, 2005. 355 p.

\_\_\_\_\_. Governing the commons: the evolution of institutions for collective action. New York: Cambridge University Press, [1990] 2006. 280 p.

\_\_\_\_\_. The challenge of crafting rules to change open access resources into managed resources. In: TEIXEIRA, E. C.; BRAGA, M. J. Instituições e desenvolvimento econômico. Viçosa, MG: Departamento de Economia Rural/ Universidade Federal de Viçosa, 2007a. 349 p.

\_\_\_\_\_. The governance challenge: matching institutions to the structure of social-ecological systems. In: TEIXEIRA, E. C.; BRAGA, M. J. Instituições e desenvolvimento econômico. Viçosa, MG: Departamento de Economia Rural/Universidade Federal de Viçosa. 2007b. 349p.

\_\_\_\_\_; MORAN F. E. Ecossistemas florestais. São Paulo: SENAC / EDUSP. 2009. 544 p.

OFFE, C. (2001). A atual transição da história e algumas opções básicas para as instituições da sociedade. In: L.C. Bresser Pereira, J. Wilhelm e L. Sola (orgs.). Sociedade e Estado em Transformação. São Paulo e Brasília: Ed. UNESP e ENAP, p.119-145.

PAGIOLA S., CARRASCOSA H., TAFFARELLO D. (Eds). 2012. Experiências de pagamentos por serviços ambientais no Brasil. Secretaria do Meio Ambiente de São Paulo, São Paulo.

PAHL-WOSTL, C. A conceptual framework for analysing adaptive capacity and multi-level learning processes in resource governance regimes. *Global Environmental Change*, Guildford, v. 19, n. 3, p. 354-365, 2009.

PARKER, C.; BROWN, J.; PICKERING, J.; ROYNESAD, E.; MARDAS, N.; MITCHELL, A. *The Little Climate Finance Book*. Global Canopy Programme. UK: Oxford, 2009.

PAVAN M., CENAMO M., 2012. REDD+ nos estados da Amazônia: Mapeamento de iniciativas e desafios para integração com a estratégia brasileira. MMA, Brasília.

PHELPS, J., WEBB, E., AGRAWAL, A. (2010). Does REDD + threaten to recentralize forest governance. *Science*, 328(5976), 312–313.

PIAIA, T. C. Instituições, organizações e mudança institucional: análises e perspectivas.

PINTO, E.; MOUTINHO, P.; RODRIGUES, L.; OYO, F.; MOREIRA, P.; DIESTCHZ, L. *Cartilha: Perguntas e Respostas Sobre Aquecimento Global*. 4a edição. Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia. Belém: IPAM, 2009.

PORTER, Gareth; BROWN, Janet Welsh. *Global Environmental Politics. Dilemmas in World Politics*. Boulder (CO), USA e Oxford, UK: Westview Press, 1991.

PUTNAM, R. *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro, FGV, 2000. *Revista Justiça do Direito*. v. 27, n. 2, jul./dez. 2013 - p. 257-274.

PUTNAM, R. *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro, FGV, 2000.

QUESNE, G., LAFONTAINE, A. – Governance strategies for environmental funds, 8: RedLAC capacity building project for environmental funds. Rio de Janeiro: RedLAC, 2013. 45p.

REDD + Relatório de painel técnico do MMA sobre financiamento, benefícios e cobenefícios / Ministério do Meio Ambiente. Brasília: MMA, 2012.

ROMANO, J. O. Empoderamento: recuperando a questão do poder no combate pobreza. *In* Empoderamento e direitos no combate à pobreza. Jorge O. Romano e Marta Antunes (Orgs.). Rio de Janeiro: ActionAid, p.9-20, 2003.



SACHS, I. Em busca de novas estratégias de desenvolvimento. Estudos Avançados da USP. São Paulo. v. 25, p. 29-58, 1995.

SANTILLI M.P., MOUTINHO, P., SCHWARTZMAN, S., NEPSTAD, D.C., CURRAN, L. e NOBRE, C. 2005 Tropical deforestation and the Kyoto Protocol: an editorial essay, Climatic Change 71: 267– 276.

SAMPAIO, M. S. B. A contribuição dos fundos públicos para o financiamento ambiental: o caso do FNMA. Dissertação de mestrado, Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília. Brasília, 2006.

SEN, A. Inequality reexamined. Oxford University Press, 1992.

SEN, A. Desenvolvimento como liberdade. São Paulo, Companhia das Letras, 2001.

SEROA DA MOTTA, R. A Política Nacional sobre Mudança do Clima: aspectos regulatórios e de governança. In Mudança do clima no Brasil : aspectos econômicos, sociais e regulatórios / editores: Ronaldo Seroa da Motta [et al.]. Brasília : Ipea, 2011.

SANTOS, B.S. A reinvenção solidária e participativa do Estado. Oficina do CES n. 34. 1999. Centro de Estudos Sociais, Coimbra.

SPERGEL B.; MIKITIN K. Practice Standards for Conservation Trust Funds (CTFs). CFA, 2014.

SUNDERLIN, W. D., A. M. LARSON, A. DUCHELLE, E. O. SILLS, C. LUTTRELL, P. JAGGER, S. PATTANAYAK, P. CRONKLETON, e A. D. EKAPUTRI. 2010. Technical guidelines for research on REDD+ project sites with survey instruments and code book. Center for International Forestry Research, Bogor, Indonesia.

TURNER, T. 1992. Os Mebêngôkre Kayapó: história e mudança social. Em M.C. Cunha (Ed.), História dos Índios no Brasil, Comp. Letras/Sec. Mun. Cult./FAPESP, São Paulo, pp. 311-338.

URT, J. N.; Para compreender a emergência dos povos indígenas no mundo contemporâneo. Meridiano 47 vol. 12, n. 124, mar.-abr. 2011 [p. 3 a 8]

VALLE, R. S. T do, YAMADA, E., “Brasil: Titularidade Indígena sobre créditos de carbono gerados por atividades florestais em terras indígenas” in Desmatamento Evitado (REDD) e Povos Indígenas, VALLE, R. S. T do (org.), Instituto Socioambiental, São Paulo, 2010.

WEHBE, C. da C. M., A obrigação de financiamento na convenção climática. In Mudança do clima no Brasil : aspectos econômicos, sociais e regulatórios/editores: Ronaldo Seroa da Motta [et al.]. Brasília : Ipea, 2011.

WERTZ-KANOUNNIKOFF, S., ANGELSEN, A. (2009). Global and national REDD+ architecture: Linking institutions and actions. In A. Angelsen (Ed.), Realising REDD+: National strategy and policy options (pp. 13–24). Bogor, Indonesia: Center for International Forestry Research.

ZIMMERMAN, B.L., PERES, C.A., MALCOLM, J.R., e TURNER, T. 2001. Conservation and development alliances with the Kayapó of south-eastern Amazonia, a tropical forest indigenous people. *Environmental Conservation*, 28(1): 10-22.

## ANEXO I – ROTEIRO DE ENTREVISTAS

**Nome:**

**Organização:**

---

### **Perguntas Gerais:**

- Em que etapa ingressou no projeto do Fundo?
- Como se deu esse ingresso? Qual foi a motivação do seu ingresso (pessoal, profissional, financeira, reputacional, institucional, entre outras)?
- Quais eram as expectativas sobre o Fundo quando ingressou no projeto?
- Como foi/é definida a agenda de financiamento (agentes financiados, território e linha de ação) do Fundo?

- (        ) Demandas indígenas
- (        ) Demandas/Entendimentos de não-indígenas
- (        ) Diagnósticos realizados por associações indígenas
- (        ) Diagnósticos/Estudos técnicos contratados por associações indígenas
- (        ) Diagnósticos/Estudos técnicos contratados por organizações externas/parceiras
- (        ) Demandas identificadas a partir de planos de gestão territorial
- (        ) Outra / Especificar:

- No caso de terem sido por demandas indígenas, qual foi a metodologia utilizada para coleta dessas demandas:

- (        ) Consentimento Prévio, Livre e Informado (CPLI)
- (        ) Reuniões com a comunidade
- (        ) Reuniões com lideranças
- (        ) Diálogos com associações indígenas
- (        ) Outro

- Seria possível especificar o número de reuniões e outros detalhes do processo?

- As atividades do Fundo estão alinhadas a planos de gestão do território? Quais?

- (        ) Plano de Gestão Etnoambiental
- (        ) Plano de Manejo de Recursos Naturais
- (        ) Plano de Recuperação de Áreas Degradadas
- (        ) Plano de Proteção Territorial
- (        ) Planos de Negócios de Cadeias Produtivas
- (        ) Outros / Especificar:

**- Há um sistema para acompanhamento e monitoramento da implementação desse Plano, especialmente da parte financiada com recursos do Fundo?**

**- Algumas atividades deixaram de ser realizadas após a existência do Fundo? Outras atividades passaram a ser realizadas após a existência do Fundo?**

**Se sim, quais foram as atividades?**

- (        ) Agricultura de subsistência
- (        ) Agricultura com geração de excedentes comercializáveis
- (        ) Pecuária
- (        ) Extrativismo
- (        ) Exploração madeireira
- (        ) Viveiros florestais/Reflorestamento
- (        ) Sistemas agroflorestais (SAFs)
- (        ) Artesanato
- (        ) Caça e Pesca
- (        ) Apicultura (Criação de abelhas para produção de mel)
- (        ) Psicultura
- (        ) Produção de mudas florestais
- (        ) Usos tradicionais e culturais / Especificar:
- (        ) Outros / Especificar

**Se sim, por que?**

**- Há mais de uma terra indígena/aldeia abrangida pelo Fundo? Alguma área foi excluída? Caso sim, por que e quem decidiu?**

**- Você conhece a governança (incluindo os fluxos) do Fundo? (Caso sim, poderia explica-la brevemente e validar o desenho feito a partir de dados secundários / Perceber se há atores internos e externos)**

**- Você participou do desenho da governança do Fundo? Caso sim, o que você lembra desse processo (histórico, iniciativa, motivação, metodologia, linguagem etc)?**

**- Você considera que o processo foi/tem sido participativo, aberto e transparente?**

**- Como se deu a participação indígena na definição da governança do Fundo?**

**- Qual foi a metodologia utilizada para participação indígena (CPLI, Reuniões com comunidade, reuniões com lideranças e outros representantes, anuências específicas, entre outras)? Qual a linguagem utilizada? Houve tradução?**

**- Foram realizados registros desse processo? Eles são públicos? Onde estão disponibilizados?**

**- Qual o seu papel ou o papel da sua organização na governança do Fundo? O vínculo que garante essa participação na governança é formal ou informal?**

**- Sobre outros atores que participam diretamente da governança do Fundo (fazem parte da estrutura/ “interna”):**

Com os quais mais se relaciona?

Quais são os mais relevantes para as atividades do Fundo?

Quais possuem maior influência sobre os demais atores não indígenas?

Quais possuem maior influência sobre os atores indígenas?

**- Sobre outros atores que participam indiretamente da governança do Fundo:**

Com os quais mais se relaciona?

Quais são os mais relevantes para as atividades do Fundo?

Quais possuem maior influência sobre os demais atores não indígenas?

Quais possuem maior influência sobre os atores indígenas?

**- Existe algum ator (incluído ou não na governança “interna”) cuja participação deveria ser fortalecida?**

**- Qual o papel que os indígenas exercem na governança (tomadas de decisão, atividades de gestão, seleção de projetos, execução, monitoramento etc) do Fundo?**

**- Como se dá o exercício desse papel?**

Direta (        )

(        ) Individual (Apenas uma liderança)

(        ) Lideranças (Mais de uma liderança - clãs, aldeias e outros)

(        ) Associações Indígenas

(        ) Comunidade

Indireta (        )

(        ) Organizações parceiras / Quais:

(        ) Funai

(        ) Outros / Especificar

**- Como foi definido o modo e o formato da participação indígena na governança?**

(        ) Consentimento Prévio, Livre e Informado (CPLI)

(        ) Reuniões com a comunidade

(        ) Reuniões com lideranças

(        ) Diálogos com associações indígenas

(        ) Outro

**- Quando a participação se dá através de lideranças ou associações indígenas, as decisões tomadas, diálogos e informações são transmitidas para o restante da comunidade?**

**Se sim, quais são os instrumentos e métodos utilizados?**

(        ) Reuniões nas aldeias entre os indígenas

(        ) Reuniões nas aldeias entre indígenas e não indígenas

(        ) Documentos informativos em língua portuguesa

(        ) Documentos informativos em língua portuguesa e nativa

(        ) As informações são transmitidas as lideranças que transmitem ao restante da comunidade

(        ) Outras / Especificar:

**- Quais são as ações/metodologias/iniciativas promovidas pelo Fundo para fortalecer a participação indígena?**

(        ) Consulta prévia de qualquer iniciativa proposta e de seus possíveis impactos

(        ) Capacitações

(        ) Disponibilidade e transparência na divulgação de informações (Como?)

(        ) Divulgação de conteúdos na língua indígena (Exemplos? São públicos?)

(        ) Ampla inserção dos indígenas nos processos de tomada de decisão

(        ) Estímulo a criação de instituições representativas

**- Na sua opinião, existem regras que limitam/restringem a participação indígena?**

**- Como o Fundo esta operando na prática? Foram necessárias adaptações das regras durante a operação? Caso sim, essas mudanças foram formalizadas?**

**- Qual a modalidade de seleção de projetos mais aplicada hoje (demanda espontânea ou demanda induzida)?**

**- Quais são os projetos financiados pelo Fundo hoje? Quem são os agentes financiados?**

**- A maior parte dos recursos até então despendidos pelo Fundo foram destinados a cobertura de que custos?**

(        ) Custos Administrativos (De quais organizações?)

(        ) Salários ou h/h dos funcionários da organização dedicados à gestão do projeto

(        ) Contratação de serviços e consultorias técnicas (planos, diagnósticos, pareceres jurídicos etc)

(        ) Aquisição de insumos necessários ao projeto (equipamentos, veículos, material de escritório)

(        ) Deslocamento (passagens e diárias) / Especificar para quem: Funcionários da organização / Lideranças indígenas / Indígenas / Consultores /Outros

(        ) Capacitações

(        ) Advocacy (pressão social sobre o governo, participação em ações públicas estratégicas, articulação institucional)

(        ) Fortalecimento de cadeias produtivas (atividades práticas, como assistência técnicas, implantação de infraestrutura etc)

(        ) Comunicação do projeto

(        ) “Atividades de chão”

(        ) Outros / Especificar:

**- Quais são os mecanismos de comunicação social (interna e externa) previstos na governança do Fundo? Quais são os objetivos desses mecanismos (transparência, empoderamento etc)?**

- Como as atividades do Fundo (gestão, operação, decisões tomadas, diálogos, entre outras informações) são transmitidas para o restante da comunidade?
- Quais são os mecanismos adotados para garantir transparência as atividades do Fundo?
- Como é feito o monitoramento dos projetos? Quem participa?
- Como é feito o monitoramento das atividades internas do Fundo? Para quem o Fundo presta contas? Os indígenas tem acesso a essa prestação de contas?
- O Fundo prevê o monitoramento do grau de satisfação da comunidade local e outros parceiros com suas atividades? Se sim, que aspectos são analisados?
- Existem mecanismos de ouvidoria (para coleta e esclarecimento de dúvidas e críticas) na governança do Fundo? Como são tratadas as dúvidas e críticas ao Fundo?
- Existem mecanismos para respostas ou incorporação às demandas indígenas na governança do Fundo?
- Quais são os mecanismos adotados no âmbito da governança para resolução de conflitos (entre indígenas e entre indígenas e não indígenas) que sejam decorrentes às atividades do Fundo?
- A governança do Fundo prevê regras (formais ou informais) para repartição de benefícios do Fundo? De que modo é realizada a repartição dos benefícios? Quem são os beneficiários diretos e indiretos? Como foram definidas essas regras? De quem foi a iniciativa (indígena, não indígena ou ambos)?
- Quais os cobenefícios gerados pelo projeto aos indígenas?
  - (        ) Redução da pobreza
  - (        ) Fortalecimento cultural
  - (        ) Fortalecimento institucional das associações indígenas
  - (        ) Incremento para educação
  - (        ) Incremento para saúde
  - (        ) Conservação da biodiversidade
  - (        ) Fortalecimento da governança ambiental local
  - (        ) Empoderamento dos atores locais
  - (        ) Provisão de outros serviços ambientais
  - (        ) Reforço de direitos
  - (        ) Outros / Especificar:
- Existe um sistema de monitoramento, baseado em indicadores, para acompanhamento dos cobenefícios?
- As atividades do Fundo tem ocasionado mudanças de paradigmas sobre o desenvolvimento territorial nas TIs, incluindo no uso e conservação de recursos naturais?
- O que você entende por autodeterminação indígena?
- Quais são as ações/metodologias/iniciativas promovidas pelo Fundo para fortalecer a autodeterminação indígena?

- Existem procedimentos de revisão da governança do Fundo?

**Perguntas finais:**

- O que afasta ou aproxima você ou a sua organização do Fundo?
  - Você tem alguma observação para fazer sobre a governança do Fundo? Deseja colocar mais algumas coisas?
-