



ICMS-ECOLÓGICO¹

João Palmeira Junior
Outubro de 2020
Terra Indígena Apinajé, Tocantins

Com a execução da política pública de ICMS-Ecológico em quatro municípios com terra indígena, surgiu a implementação de um processo de controle e monitoramento dessa iniciativa, por meio do estabelecimento de um fórum de diálogo e consulta envolvendo o povo indígena Apinajé e suas organizações, a Funai e os gestores públicos das prefeituras dos municípios de São Bento do Tocantins, Cachoerinha, Maurilândia e Tocantinópolis, que pactuam ações, através da construção de um plano de trabalho definido de forma participativa. Nesse espaço, debatem sobre a importância dos recursos do ICMS-Ecológico para apoiar as iniciativas e projetos do povo Apinajé, priorizando as atividades voltadas para garantir a segurança alimentar e nutricional, a proteção e a segurança do território, a recuperação de estradas vicinais, o incentivo às celebrações da cultura e o apoio à capacitação e formação de jovens lideranças.

O ICMS-Ecológico é um instrumento de política ambiental formatada por lei estadual que regulamenta a divisão dos repasses dos recursos decorrentes do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) e busca premiar os municípios desenvolvedores de políticas diferenciadas nas áreas de proteção ambiental e conservação da biodiversidade, de saneamento e de promoção do bem-estar social.

Essa política teve início em dezembro de 2002, quando foi instituída a política estadual de ICMS- Ecológico – Lei Estadual nº 1.323/2002. Somente em 2014 teve início o processo de discussão das ações de ICMS junto ao povo Apinajé. Ao promover o diálogo aberto entre lideranças indígenas, prefeituras e Funai, houve mudança na forma de relação entre os gestores municipais e o povo Apinajé. A tentativa da Funai foi unificar o processo de discussão através de processos participativos,

¹ Colaboração: Patrícia Moojen (FUNAI)/ Carlos (CIMI) / Antônio Apinajé (Liderança Indígena) e André Takeshi Matsubara (tese de mestrado) e Héber Rogerio, Odilon Rodrigues e André Luis (artigo científico).

envolvendo todos os interessados, além de organizações representativas do povo Apinajé, em especial a Associação União das Aldeias Apinajé – Pempxã. A relação passou a ser pautada na cobrança da execução das políticas públicas, mas com base em consulta às comunidades. Isso rompeu, em parte, com a lógica da relação estabelecida até então, em que as ações da prefeitura só chegavam aos aliados políticos dos gestores. Em vez de solicitar um “favor”, uma “ajuda”, a comunidade passou a cobrar um direito. Isso rompeu, inclusive, com a lógica das políticas assistencialistas que, por décadas, dominaram as ações voltadas aos povos indígenas.

Num contexto mais amplo, no âmbito dos municípios que estão sobre terras indígenas, a política de ICMS-Ecológico colocou abaixo a ideia tão difundida de que terra indígena traz prejuízos financeiros e atraso para os municípios, o que fica claro pelos dados de arrecadação apresentados pela Secretaria da Fazenda. Pelo contrário, é uma política de fomento importantíssimo que, se bem executada, traz benefícios tanto para o povo indígena quanto para o município como um todo.

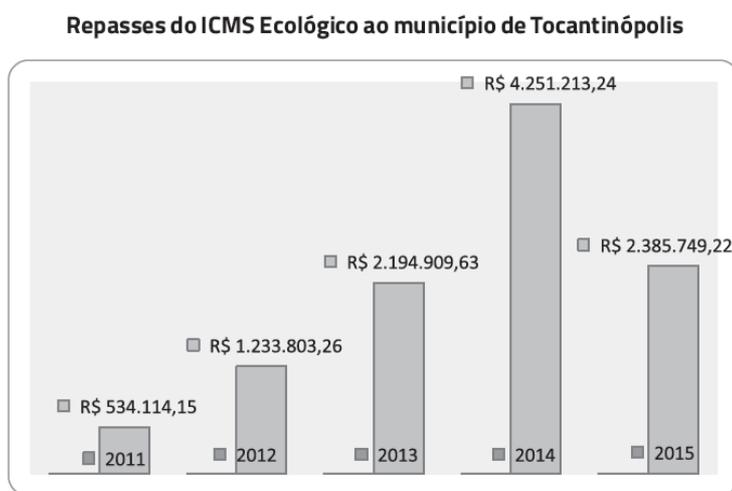
A terra indígena Apinajé está situada na região do Bico do Papagaio, no extremo norte do Estado do Tocantins, perto do Rio Tocantins, na divisa com o Estado do Maranhão. Conforme dados obtidos por esta pesquisa, 59% da área municipal de Tocantinópolis são território indígena. Maurilândia tem 70% de sua área sobreposta ao território Apinajé. Cachoeirinha tem 41% de sua área municipal para uso exclusivo dos Apinajé. São Bento do Tocantins tem a menor porção de seu território incidindo no território indígena, cerca de 18%. Os Apinajés pertencem ao tronco linguístico Macro-Jê, têm população de 1.825 indígenas (IBGE, 2010), divididos entre 54 aldeias. A terra indígena Apinajé, demarcada em 1985 e homologada em 1997, situa-se em uma zona de transição entre o Cerrado e mata densa e é rica em babaçu.

A planilha de arrecadação do ICMS Ecológico, disponibilizada pela Secretaria da Fazenda do Tocantins, demonstra grande volume de recursos repassados aos municípios do entorno do território indígena em 2019.

ARRECAÇÃO ICMS ECOLÓGICO 2019 – TI			
MUNICIPIO	POPULAÇÃO (IBGE 2010)	TOTAL ARRECAÇÃO TI	MÉDIA MENSAL
MAURILÂNDIA	3.154	2.369.208,90	197.434,08
TOCANTINÓPOLIS	22.619	2.247.956,92	187.329,74
CACHOEIRINHA	2.148	1.561.920,05	130.160,00
SÃO BENTO	4.608	456.526,48	38.043,80
Total	32.529	6.635.612,35	552.967,62

Fonte: SEFAZ/TO

Entre os anos de 2011 e 2014, o repasse do ICMS ecológico teve impacto significativo nos municípios em questão. Somente em Tocantinópolis, em 2011, foram arrecadados R\$ 534.114,15. Em 2012, o município recebeu R\$ 1.233.803,26. O aumento de 131% é perceptível em relação aos dois primeiros anos. No ano de 2013, o mesmo município recebeu R\$ 2.194.909,63, seguindo um aumento de 77,90%, em relação ao ano anterior. Em 2014, Tocantinópolis arrecadou R\$ 4.251.213,24, computando aumento de mais de 200% em relação ao ano anterior.



Fonte: Secretaria da Fazenda do Estado do Tocantins – SEFAZ/TO (2017).

Diretamente, essa política pública atinge 1.825 indígenas distribuídos em 54 aldeias e, indiretamente, beneficia outras comunidades do município, instituições públicas municipais e os diversos comércios locais em que são feitas compras para realização das ações previstas nos planos de trabalho executados pelas gestões municipais.

Um dos principais resultados dessa política é o aumento de repasses do ICMS-Ecológico para os quatro municípios do entorno do território indígena, o que indica que essa política pública tem o potencial de apresentar soluções concretas para alguns dos problemas ambientais e sociais gerados pelo modelo desenvolvimentista no Estado do Tocantins. Todavia, para que isso ocorra, é necessário que os gestores públicos compreendam o ICMS-Ecológico como política socioambiental, não como ação compensatória. Outro resultado alcançado na terra indígena Apinajé foi uma maior articulação com o Ministério Público Federal para que este interceda no sentido de assegurar maior transparência e efetividade na aplicação da lei de ICMS-Ecológico junto aos povos indígenas do Tocantins.

Durante o período de execução da política pública, várias dificuldades apareceram, com destaque para: insensibilidade dos gestores municipais para implementação da política; falta de capacidade técnica de muitas prefeituras para elaborar e executar projetos e elaborar relatórios; falta de comprometimento dos gestores com as ações pactuadas (muitas ações são executadas apenas parcialmente ou não são executadas, e não há nenhum retorno por parte das prefeituras, o que gera desconfiança e tensão entre a comunidade e as prefeituras) – nesse sentido, não vemos o aumento da arrecadação dos municípios ser revertida no aumento de ações junto ao povo Apinajé; desgaste na relação entre Funai e prefeituras, pela cobrança constante da Funai para a execução das ações e, em contrapartida, pela pressão exercida pelas prefeituras quando a avaliação dos relatórios de ações não correspondem às expectativas dos gestores; tentativa de alguns gestores de apoiar ações apenas em aldeias localizadas dentro da área do município – nesse sentido, desde o início das discussões, tem ocorrido sensibilização dos gestores para que se fortaleça o entendimento de que a terra indígena e o povo Apinajé são um só, não importando os limites administrativos entre municípios (com exceção do item relacionado à coleta de resíduos); dificuldades da Funai de acompanhar as ações por conta do sucateamento do órgão – há poucos servidores e nem sempre há infraestrutura necessária para a logística de apoio às ações; dificuldades relacionadas ao conhecimento e à apropriação dos aspectos legais do ICMS-Ecológico pelo povo indígena; déficit qualitativo do questionário de avaliação, aprovado pelo COEMA, tornando a avaliação meramente declaratória – nesse sentido, o Fórum passou, desde 2017, a elaborar planos de trabalho e considerar como concluídas apenas as ações integralmente apoiadas e, no caso de haver mais de uma ação prevista dentro de uma linha, só se considera o item como concluído se todas as ações tiverem sido executadas e integralmente; falta de previsão, na lei, de participação da Funai e das organizações representativas dos povos indígenas na execução das políticas de ICMS-Ecológico e no processo de avaliação das ações executadas pelas prefeituras; falta de instrumentos de controle do processo de avaliação, já que a Naturatins (Palmas), órgão ambiental do Estado, é que faz a avaliação final das questões relacionadas ao ICMS-Ecológico, o que ocorre sem consulta às organizações representativas dos povos indígenas e à Funai – portanto, não há clareza nos critérios adotados pelo órgão e não há garantia de que a Naturatins considera as consultas ao povo indígena, exigência legal expressa na legislação indigenista; e existência de histórico de fraudes nos relatórios apresentados pelas prefeituras, além da falta de transparência e de prestações de conta por parte da prefeitura.

No entanto, também foram ressaltados diversos pontos positivos, que se destacaram na execução dessa política: apropriação de conhecimentos relacionados a políticas públicas pelo povo

Apinajé; maior transparência do processo; maior participação dos atores envolvidos; união entre caciques e lideranças em prol de benefícios coletivos; envolvimento de todas as aldeias; ênfase em projetos que envolvam diversas aldeias; fortalecimento cultural; fortalecimento do protagonismo e da autonomia do povo Apinajé; mudança na relação entre gestores municipais e lideranças indígenas; benefícios ambientais para toda a população dos municípios envolvidos; mudança de perspectiva da população local ao perceber a terra indígena como fator gerador de recursos para o município (o Município de Maurilândia, por exemplo, com população de cerca de 3.000 habitantes, teve arrecadação de mais de R\$ 2 milhões em 2019 somente no fator terras indígenas); aumento de recursos financeiros para os municípios; realização de parcerias que promoveram a qualificação do processo e dos próprios projetos – entre elas, destacamos: Secretaria Especial de Saúde Indígena (Polo Base Tocantinópolis), Universidade Federal do Tocantins, Ruraltins, Naturatins (Tocantinópolis), APA-TO, CIMI, MIQCB, entre outros; e execução de projetos na terra indígena, com foco em ações educativas, preservação e conservação, segurança alimentar, monitoramento e gestão territorial, além do fortalecimento cultural. Como exemplo, entre 2017 e 2019, foram executadas as seguintes ações: Tora Grande da Aldeia Botica; Furação de Orelha na Aldeia Cipozal; Construção de pontes nas aldeias Patizal e Furna Negra (para viabilizar a coleta de resíduos); Encontro de Artesãos na Aldeia Furna Negra; Intercâmbio de Experiências no Beneficiamento do Babaçu, na Aldeia Bacabinha; Encontro de Mulheres, na Aldeia Olho D'Água; Encontro de Pajés e Parteiras, na sede do Ministério Público; Tora Grande na Aldeia Abacaxi; Tora Grande na Aldeia Prata; Apoio ao fortalecimento e manutenção do Viveiro da Aldeia Prata; Apoio às ações de coleta do bacuri; Corrida de Flecha na Aldeia Gôkriré; Tora Grande da Aldeia Palmeiras; Tora Grande na Aldeia São Raimundo; Tora Grande na Aldeia Barra do Dia; Tora Grande na Aldeia Mata Grande; Ações de vigilância e monitoramento territorial; Compra de equipamentos para a Brigada Indígena; Apoio ao curso de formação de brigadistas; Casa de Sementes na Aldeia Cocalinho; Reforma do posto de vigilância no Veredão, para apoio das ações de monitoramento ambiental e combate a queimadas; Troca de Sementes na Aldeia Patizal; Troca de Sementes na Aldeinha.

A política pública continua em andamento desde a sua implantação (2002) e com maior acompanhamento das ações por parte dos indígenas (2014), da Funai e agora com participação do Ministério Público Federal, atuando junto à Naturatins na exigência de informações acerca da condução do processo pelo órgão.

O acompanhamento da política se dá por meio de um fórum anual, que conta com a participação dos caciques das 54 aldeias Apinajé, de representantes da Funai e das prefeituras dos municípios envolvidos no debate e acompanhamento da aplicação dos recursos da política.

Buscando tornar o processo mais transparente e participativo, desde 2017, foi adotada a estratégia de elaboração dos planos de trabalho, em reuniões anuais que duram cerca de três dias. Essas reuniões são realizadas sempre dentro da terra indígena. No primeiro dia, são apresentados os relatórios de ações executadas pelas prefeituras no ano anterior e realizada a formação acerca das questões legais envolvendo o ICMS-Ecológico. No segundo dia, são levantadas as demandas da comunidade. Durante parte da reunião, são privilegiadas as discussões internas, na língua Apinajé. Por fim, ocorre a pactuação das ações pelos gestores municipais. Esse processo de elaboração dos planos tem sido aprimorado a cada ano. Em 2019, foi possível detalhar melhor o plano. A partir da decisão da comunidade de que 30% do valor recebido pelas prefeituras no fator terras indígenas fossem aplicados em projetos que beneficiassem o povo Apinajé, foram detalhados os projetos dentro de cada linha temática do questionário de avaliação. No fim da reunião, foram definidos os projetos e valores de cada projeto. O plano de trabalho também facilitou a avaliação das ações pela Funai, embora não haja garantia de que a Naturatins considere as consultas ao povo Apinajé e de que estabeleça mecanismos de controle para avaliação das ações.

Com o advento da pandemia do covid-19, uma nova estratégia foi estabelecida: consulta aos caciques, que decidiram construir o Plano de Trabalho/2020 a partir de levantamentos realizados em cada aldeia. Dessa forma, somando ao trabalho de entrega de cestas básicas, foi realizado o mapeamento das demandas dentro das linhas temáticas do ICMS-Ecológico, tendo como foco principal a segurança alimentar e as ações de vigilância indígena do território. Um dos aspectos positivos dessa estratégia foi a ampliação da discussão do ICMS-Ecológico para um público maior. A próxima etapa será dedicada a consolidar as demandas apresentadas neste ano, consultar as prefeituras sobre a intenção de apoio e formar uma comissão para estabelecer diálogo com os gestores municipais para pactuação das ações.

Assim, defende-se uma postura dos municípios em relação às terras indígenas, pois se reconhece que não há obrigação constitucional em relação a elas no que tange aos repasses do ICMS-Ecológico. Mas teriam, sim, uma obrigação, no mínimo, moral de retribuir aos povos indígenas uma parte significativa dos repasses advindos do ICMS-Ecológico. Essa obrigação deveria se tornar uma questão legal, uma vez que os municípios têm plena autonomia para vincular um tributo fiscal, como

é o caso do ICMS-Ecológico, em sua lei orgânica municipal, tornando-a uma política pública voltada diretamente aos povos indígenas do Estado do Tocantins.

Segundo Antônio Verissimo, liderança Apinajé, em entrevista para esta pesquisa: “As perspectivas de futuro são de melhora da execução da política pública, mas vai depender muito da comunidade indígena se organizar, ampliar as parcerias e passar a cobrar com mais força do setor público e ter projetos bons e viáveis para apresentar na área ambiental. Mas também vai depender das autoridades de fiscalização e controle atuarem, para melhorar cada vez mais, junto as prefeituras exigindo o cumprimento dos planos de trabalhos nos prazos e fazerem os projetos acontecerem conforme as comunidades e os caciques demandarem. Pois a cada dia a questão ambiental no território indígena vai demandar serviços, projetos e trabalhos coletivos por nossa parte e por parte do governo de investimentos, pois no entorno tem desmatamento, tem áreas degradadas que precisa serem recuperadas. As comunidades precisam também organizar os seus sistemas produtivos, portanto o ICMS-Ecológico pode ser utilizado desta forma. O gestor, comprometido com a comunidade, ele pode ajudar na qualificação das lideranças para atuarem com o ICMS-Ecológico, envolver as organizações indígenas para fazerem oficinas para trabalharem com a produção agroecológica de alimentos, de preservação de cupuaçu, babaçu, bacuri e bacaba, e a zelar pelas nascentes. Portanto, minha esperança é que melhore a aplicação e a boa gestão, sem desvio de função da política pública, focando nas finalidades da mesma”.



Figura 1 – Pátio de Aldeia Apinajé



Figura 2 – Povo Apinajé



Figura 3 – Assembleia da Pempxã



Figura 4 – Palestra sobre ICMS-Ecológico



Figura 5 – Antonio Apinajé / Liderança



Figura 6 – Casa de reunião na aldeia

Quadro do histórico do ICMS-Ecológico

ANO 2002	ANO 2013	ANO 2014	ANO 2015	ANO 2016	ANO 2017	ANO 2018	ANO 2019
É instituída a política estadual de ICMS Ecológico – Lei 1.323, de 26 de dezembro de 2002.	Resolução Nº 40, de 27 de agosto de 2013 (COEMA) - Dispõe sobre o Questionário de Avaliação Qualitativa do ICMS	Início das reuniões com a participação de todos os envolvidos no processo – lideranças indígenas, gestores municipais e Funai	Reuniões na Funai e UFT e na Aldeia Prata.	Reunião na Aldeia Patizal – avaliação de que as ações não estavam sendo bem executadas pelas prefeituras e de que eram necessárias alterações na forma de condução do processo – maior rigor nas avaliações.	Reunião na Aldeia Cipozal.	Reunião na Aldeia Prata.	Reunião em abril na Aldeia São José.
	O atesto da Funai só era previsto para os itens 2.1.2 - ações de preservação e conservação e 2.1.4 – coleta de resíduos	Estabelecimento de Termo de Cooperação com os municípios para cooperação técnica, logística e a aquisição de equipamentos, para a execução de ações ambientais na Terra Indígena Apinayé, utilizando, para tanto, recursos do IMCS Ecológico.	Início do processo de formação sobre ICMS Ecológico.	Os dados de arrecadação dos municípios começam a ser divulgados pela Secretaria da Fazenda.	Começam a ser elaborados Planos de Trabalho contendo as demandas da comunidade.	Começa a haver maior detalhamento dos Planos de Trabalho e mais ações são realizadas.	Os Planos de Trabalho são definidos no percentual de 30% da arrecadação das Prefeituras e já contém valores de cada ação.
		A Funai começa a participar do processo de avaliação das ações realizadas pelas Prefeituras	Tentativa de unificar o processo de discussão através da Pempxá.		Denúncias no Ministério Público sobre fraudes na elaboração dos relatórios pelas Prefeituras de Maurilândia e de Cachoeirinha.	Secretaria da Fazenda passa a apresentar dados específicos sobre arrecadação nas Terras Indígenas.	Pouca participação das Prefeituras.
					Alteração na legislação de modo a não tornar obrigatório o atesto da Funai sobre as ações realizadas nas Terras Indígenas.		Maior acompanhamento das ações por parte do Ministério Público.
							Questionamentos acerca da condução do processo pela Naturatins.