

Textos para Discussão

Núcleo de Estudos e Pesquisas
da Consultoria Legislativa

202

Mercado de Créditos de
Carbono em Terras Indígenas e
de Comunidades Tradicionais:
perigo ou oportunidade para o
Brasil?

Luiz Beltrão

Felipe Basile

SENADO
FEDERAL



Mercado de Créditos de Carbono em Terras Indígenas e de Comunidades Tradicionais: perigo ou oportunidade para o Brasil?

Luiz Beltrão¹

Felipe Basile²

- 1 Bacharel e licenciado em Ciências Biológicas; Especialista em Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável; Mestre em Ciências Florestais pela UnB. Consultor Legislativo do Senado Federal. E-mail: luizbelt@senado.gov.br.
- 2 Bacharel em Direito e em Relações Internacionais e Mestre em Direito Constitucional. Consultor Legislativo do Senado Federal. E-mail: fbasile@senado.gov.br.

SENADO FEDERAL

DIRETORIA GERAL

Ilana Trombka – Diretora-Geral

SECRETARIA GERAL DA MESA

Luiz Fernando Bandeira de Mello Filho – Secretário Geral

CONSULTORIA LEGISLATIVA

Danilo Augusto Barboza de Aguiar – Consultor-Geral

NÚCLEO DE ESTUDOS E PESQUISAS

Rafael Silveira e Silva – Coordenador

Núcleo de Estudos e Pesquisas
da Consultoria Legislativa



Conforme o Ato da Comissão Diretora nº 14, de 2013, compete ao Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa elaborar análises e estudos técnicos, promover a publicação de textos para discussão contendo o resultado dos trabalhos, sem prejuízo de outras formas de divulgação, bem como executar e coordenar debates, seminários e eventos técnico-acadêmicos, de forma que todas essas competências, no âmbito do assessoramento legislativo, contribuam para a formulação, implementação e avaliação da legislação e das políticas públicas discutidas no Congresso Nacional.

Contato:

conlegestudos@senado.leg.br

URL: www.senado.leg.br/estudos

ISSN 1983-0645

O conteúdo deste trabalho é de responsabilidade dos autores e não representa posicionamento oficial do Senado Federal.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

Como citar este texto:

SOUZA, L. B. G.; BASILE, F. **Mercado de Créditos de Carbono em Terras Indígenas e de Comunidades Tradicionais: perigo ou oportunidade para o Brasil?** Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, Agosto/2016 (Texto para Discussão nº 202). Disponível em: www.senado.leg.br/estudos. Acesso em 2 de agosto de 2016.

MERCADO DE CRÉDITOS DE CARBONO EM TERRAS INDÍGENAS E DE COMUNIDADES TRADICIONAIS: PERIGO OU OPORTUNIDADE PARA O BRASIL?

RESUMO

Neste trabalho são analisados aspectos técnicos e éticos dos mecanismos de mercado de créditos de carbono em terras indígenas e de comunidades tradicionais. O que se procura verificar, a partir de seus pressupostos, de exemplos práticos e das propostas legislativas em trâmite no Congresso Nacional, é se esses mecanismos constituem-se em perigo ou oportunidade para a sociedade brasileira. Para além das críticas a esses mecanismos de mercado, este texto oferece critérios elementares de normatização em vista da minimização de seus efeitos negativos.

PALAVRAS-CHAVE: Mercado de créditos de carbono; Mecanismo de Desenvolvimento Limpo; REDD; Protocolo de Kyoto; gases efeito estufa.

SUMÁRIO

1	O MERCADO DE CARBONO – ORIGEM E FUNCIONAMENTO	1
2	O MERCADO DE CARBONO E OS MECANISMOS DE REDD.....	6
3	O REDD NO ACORDO DE PARIS.....	8
4	CONTROVÉRSIAS QUANTO A PROJETOS DE REDD+	10
5	POLÊMICAS EM RELAÇÃO A REDD+ E POVOS INDÍGENAS E COMUNIDADES TRADICIONAIS – 3 CASOS ILUSTRATIVOS.....	14
	5.1. PROJETO CARBONO FLORESTAL SURUÍ.....	14
	5.2. CONTRATO DE CRÉDITO DE CARBONO ENTRE CELESTIAL GREEN VENTURE PLC E ÍNDIOS MUNDURUKU	16
	5.3. PROJETO DE AÇÃO CLIMÁTICA DE GUARAQUEÇABA, PARANÁ	17
	5.4. CONSIDERAÇÕES	19
6	MITOS SOBRE O REDD.....	21
7	MERCADO DE CRÉDITOS DE CARBONO – REFLEXÕES ÉTICAS.....	24
8	AVANÇOS POSITIVOS NA REGULAMENTAÇÃO DE REDD	27
9	RECOMENDAÇÕES PARA A REGULAMENTAÇÃO DO PROGRAMA NACIONAL DE REDD CONSIDERANDO-SE A ESPECIFICIDADE INDÍGENA E DE OUTRAS COMUNIDADES TRADICIONAIS.....	28
10	PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS SOBRE REDD.....	32
11	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	42

MERCADO DE CRÉDITOS DE CARBONO EM TERRAS INDÍGENAS E DE COMUNIDADES TRADICIONAIS: PERIGO OU OPORTUNIDADE PARA O BRASIL?

Luiz Beltrão¹

Felipe Basile²

Desde o Protocolo de Kyoto (1997), foi proposto o mercado de créditos de carbono como instrumento de redução das emissões de gases causadores de efeito estufa (GEE). Neste trabalho, discutiremos alguns aspectos técnicos e, sobretudo, éticos desse mecanismo de mercado, particularmente quando envolvem terras indígenas e de outros povos tradicionais. O que se visa a analisar é se estamos diante de um instrumento que oferece perigo ou oportunidade à sociedade brasileira.

Iniciaremos a partir do histórico desse instrumento, passando por suas regulamentações internacionais e propostas nacionais para, enfim, avaliarmos a validade desse mecanismo no combate aos GEE e na proteção dos direitos das populações tradicionais e indígenas que sobrevivem de ou em áreas florestais.

1 O MERCADO DE CARBONO – ORIGEM E FUNCIONAMENTO

A origem do Mercado de Carbono remonta ao Protocolo de Kyoto, ratificado pelo Brasil em 2002³, e aos mecanismos de flexibilização nele previstos. De acordo com o Protocolo, os países industrializados, constantes no seu Anexo I⁴, devem reduzir suas emissões de GEE em 5,2%, em relação às emissões de 1990.

¹ Bacharel e licenciado em Ciências Biológicas; Especialista em Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável; Mestre em Ciências Florestais pela UnB. Consultor Legislativo do Senado Federal. E-mail: luizbelt@senado.gov.br.

² Bacharel em Direito e em Relações Internacionais e Mestre em Direito Constitucional. Consultor Legislativo do Senado Federal. E-mail: fbasile@senado.gov.br.

³ Decreto Legislativo nº 144, de 2002.

⁴ O Anexo I do Protocolo de Kyoto é a relação dos 40 países e a Comunidade Europeia, listados na Convenção do Clima, que assumiram compromissos de reduzir emissões de gases de efeito estufa (GEE). São, basicamente, os países da Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Os países “não-Anexo I” (países em desenvolvimento) são aqueles que não se comprometeram em assumir metas obrigatórias de redução de emissão, apesar de alguns adotarem ações voluntárias nesse sentido.

Por meio dos mecanismos de flexibilização, um país Anexo I pode ultrapassar o seu limite de emissões sem que as emissões líquidas globais aumentem, desde que haja redução equivalente em outro país. A ideia subjacente é possibilitar àqueles países encontrarem a maneira menos onerosa para alcançarem a meta de redução estabelecida. Isso porque, de acordo com o Painel Intergovernamental em Mudanças Climáticas, se os países desenvolvidos usarem apenas medidas internas para a redução das emissões, estas custariam de 0,2 a 2,0% do Produto Interno Bruto (PIB) desses países. Ao passo que esses custos podem ser reduzidos à metade se forem adotados os mecanismos de flexibilização comercial de Kyoto⁵. Além dos benefícios da flexibilização, menor relação custo/benefício por empresa ou país e menor interferência do poder geral, outra vantagem é esses mecanismos representarem uma forma de dupla cooperação, na medida em que permitem negociação em que as partes envolvidas obtêm o que lhes interessa, que varia de acordo com o instrumento utilizado⁶.

Os mecanismos de flexibilização previstos no Protocolo são três: a Implementação Conjunta (*Joint Implementation*), o Comércio de Emissões (*Emissions Trading*) e o Mecanismo de Desenvolvimento Limpo – MDL (*Clean Development Mechanism – CDM*).

A Implementação Conjunta é proposta no Artigo 6º do Protocolo e permite aos países industrializados compensarem suas emissões participando de projetos e sumidouros em outros países Anexo I. Há, portanto, a criação de créditos de carbono chamados de unidades de redução de emissão (URE), que podem ser negociadas entre os países Anexo I.

O Comércio de Emissões foi definido no Artigo 17 do Protocolo. Ele explicita as transações referentes às emissões de GEE entre as Partes Anexo I. Trata-se da adoção de políticas baseadas em mercados de licenças negociáveis para poluir (*Allowances – Tradable Permits*). Esse mecanismo permite aos países desenvolvidos negociarem entre si as quotas de emissão acordadas em Kyoto por meio das quais países com emissões maiores que suas quotas podem adquirir créditos para cobrir tais excessos.

⁵ CEBDS. Mecanismo de desenvolvimento limpo. [S.l.]: 2001. 35 p. (Coleção Mudanças Climáticas).

⁶ SETTE, M. T. D. & NOGUEIRA, J. M. N. **Considerações acerca do Protocolo de Quioto**. Página do Artigo na Internet: <http://www.marli.ladesom.com>.

Por último, e o que mais nos interessa, por afetar os países em desenvolvimento, há o Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL). Consiste na possibilidade de um país desenvolvido financiar e/ou investir em projetos em países em desenvolvimento como forma de cumprir parte de seus compromissos. Além desses benefícios, o processo cria a possibilidade das nações em desenvolvimento auferirem recursos por intermédio da venda das chamadas reduções certificadas de emissões (RCE).

A engrenagem central do MDL é a comercialização de emissões, um sistema global de compra e venda de créditos de emissões de carbono, baseado no esquema de mercado *cap and trade*, que, em tradução livre, seria algo como “limite e negociação”. Trata-se de uma expressão usada para denominar um mecanismo de mercado que cria limites para as emissões de GEE de um determinado setor ou grupo (*cap*). Com base nos limites estabelecidos, são lançadas permissões de emissão (créditos de carbono) que podem ser comercializadas (*trade*). Aqueles países, ou empresas, que conseguem emitir menos do que foi estabelecido a eles podem vender o excedente àqueles que não limitaram suas emissões ao número de cotas que tinham.

Certificado de carbono, certificado de redução de emissão ou crédito de carbono são todas denominações utilizadas para designar genericamente os certificados resultantes das reduções de emissão dos GEE. Contudo, referindo-se a transações econômicas, há o mercado de Redução Certificada de Emissão (RCE), ou de Certificado de Emissões Reduzidas (CER), denominações distintas para o mesmo sistema de unidades, espécies de certificados de carbono⁷.

O interesse na compra desses créditos está no fato de que os custos de redução de emissões nos países desenvolvidos podem alcançar valores superiores a US\$ 500 por tonelada de CO₂, enquanto que os custos de redução de emissões em países não relacionados no Anexo I do Protocolo podem variar de US\$ 5 a US\$ 30 por tonelada do mesmo gás⁸.

A literatura consagrou a utilização de instrumentos de política ambiental baseados na operação de mercados como possuindo uma série de vantagens em relação aos instrumentos tradicionais de regulação direta, do tipo comando e controle. Em

⁷ <https://jus.com.br/artigos/45516/o-que-e-o-mercado-de-carbono>. Acesso em 2/6/2016.

⁸ Felipetto, Adriana Vilela Montenegro. **Mecanismo de Desenvolvimento Limpo aplicado a resíduos sólidos: conceito, planejamento e oportunidades**. Rio de Janeiro: IBAM, 2007. Disponível em http://www.mma.gov.br/estruturas/srhu_urbano/publicacao/125_publicacao12032009023847. Acesso em 2/6/2016.

particular, a utilização de mecanismos de mercado conduz a uma solução de alcance do objetivo ambiental a um custo mínimo. Outra vantagem mencionada inclui o incentivo à inovação tecnológica, na medida em que o agente poluidor que gera reduções de emissões adicionais pode auferir uma renda extra com a sua venda no mercado de licenças⁹.

Existem dois tipos de mercados de crédito de carbono: o mercado regulado, que segue o Protocolo de Kyoto, e o voluntário. No mercado voluntário, os preços apresentam ampla variação – oscilaram entre 4,5 e 8,5€ no primeiro trimestre de 2010, enquanto no regulado a tonelada de CO₂ e foi negociada entre 11,3 e 12,1€. Essa diferença deve-se ao rigor na seleção dos projetos no âmbito do MDL¹⁰.

O mercado vigente no Brasil é o voluntário e é operado pela BM&FBOVESPA/BVRJ¹¹. As operações são realizadas em leilões eletrônicos, pela internet, e agendados a pedido de entidades públicas ou privadas que desejem ofertar seus créditos de carbono no mercado internacional.

Afora esse sistema, o Brasil estuda a possibilidade de regulamentar seu próprio mercado interno. Trata-se do Mercado Brasileiro de Redução de Emissões (MBRE), entendido como o conjunto de instituições, regulamentações, sistemas de registro de projetos e centro de negociação em processo de implementação no Brasil pela BM&FBOVESPA/BVRJ, em convênio com o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), visando estimular o desenvolvimento de projetos de MDL e viabilizar negócios no mercado ambiental de forma organizada e transparente¹².

O MBRE é previsto na Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009, que institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC):

Art. 4º A Política Nacional sobre Mudança do Clima – PNMC visará:

VIII – ao estímulo ao desenvolvimento do Mercado Brasileiro de Redução de Emissões – MBRE.

⁹ Gutierrez, M. B. **O Brasil e o Mercado de Carbono**. In: IPEA, regional, urbano e ambiental. Nº 3, dezembro de 2009.

¹⁰ Camargo, S. L. *et al.* Mercado de Carbono. *In* Boletim Responsabilidade Social e Ambiental do Sistema Financeiro. Banco Central do Brasil. Ano 5, nº 53, dezembro de 2010. Disponível em <http://www.bcb.gov.br/pre/boletimrsa/BOLRSA201012.pdf>. Acesso em 15/6/2016.

¹¹ Bolsa de Valores, Mercadorias e Futuros, Bolsa de Valores de São Paulo e Bolsa de Valores do Rio de Janeiro.

¹² <http://www.bmf.com.br/bmfbovespa/pages/MBRE/faq.asp#22>. Acesso em 2/6/2016.

(...)

Art. 9º O Mercado Brasileiro de Redução de Emissões – MBRE será operacionalizado em bolsas de mercadorias e futuros, bolsas de valores e entidades de balcão organizado, autorizadas pela Comissão de Valores Mobiliários – CVM, onde se dará a negociação de títulos mobiliários representativos de emissões de gases de efeito estufa evitadas certificadas.

Em 29 de novembro de 2011, por meio da Portaria nº 537, o Ministério da Fazenda criou Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) sobre Mercado de Carbono, com o objetivo de analisar a viabilidade e os requisitos para a implantação do MBRE. O GTI é coordenado pela Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda e é integrado por representantes dos Ministérios do Meio Ambiente, do Desenvolvimento, Indústria e Comércio, de Ciência, Tecnologia e Inovação, das Relações Exteriores, do Planejamento, Orçamento e Gestão e da Casa Civil.

Segundo informação divulgada no Portal do Ministério do Meio Ambiente¹³, o GTI sobre Mercado de Carbono já elaborou relatório sobre o potencial e o custo-efetividade dos instrumentos de mercado para a redução de emissões nos setores incluídos na Política Nacional sobre Mudança do Clima. No entanto, o relatório citado não foi encontrado em busca realizada nos portais do Ministério da Fazenda e do Meio Ambiente.

De acordo com o Observatório do Clima¹⁴, o Ministério da Fazenda iniciará em outubro de 2016 uma série de seminários para discutir a questão do MBRE. A ideia é produzir análises e simulações para um relatório a ser publicado em 2017, que orientará as decisões de governo, notadamente a definição de quais setores produtivos deverão ficar submetidos a taxas ou sistemas de mercado. Segundo a organização, uma taxa de carbono pode ser aplicada de um ano para o outro, mas um mercado, dada a complexidade de implementação, dificilmente terá lugar no Brasil antes de 2020.

¹³ <http://www.mma.gov.br/comunicacao/item/8414-grupo-de-trabalho-interministerial-sobre-mercado-de-carbono>. Acesso em 2/6/2016.

¹⁴ <http://www.observatoriodoclima.eco.br/como-sera-o-mercado-de-carbono-do-brasil/>. Acesso em 2/6/2016.

2 O MERCADO DE CARBONO E OS MECANISMOS DE REDD

Outro instrumento de mercado de carbono são as políticas de REDD (Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação Florestal), um tipo de Pagamento por Serviços Ambientais (PSA), que pode ter âmbito local, nacional ou internacional. O conceito parte da ideia de incluir na contabilidade das emissões de GEE aquelas que são evitadas pela redução do desmatamento e da degradação florestal¹⁵.

A ideia subjacente aos mecanismos de REDD é a compensação financeira por parte de países ou empresas que desejem ou necessitem de créditos de carbono para que outros países ou comunidades mantenham intactas suas áreas florestadas. O recurso financeiro gerado na venda desses créditos é, em tese, investido na proteção das florestas e na melhoria da condição de vida das comunidades localizadas nas regiões florestais.

As discussões acerca da inclusão do tema “conservação de florestas” nas negociações das mudanças climáticas já vinham ocorrendo desde o início das tratativas que resultaram no Protocolo de Kyoto. Muitas divergências de posições sobre esse tema surgiram e, por diversas vezes, acabaram frustrando sua inclusão no âmbito das negociações e acordos internacionais¹⁶. A explicação para tais divergências sempre recaiu em questões de soberania nacional e preocupações de ordem técnica, por exemplo, como monitorar tais projetos.

Desde 2005, quando da Conferência das Partes de Montreal, as discussões acerca da REDD têm ganhado muitos adeptos, tendo em vista a significância das florestas nas emissões mundiais de GEE. No início das discussões, a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC) utilizava a expressão Redução da Emissão por Desmatamento (RED). A partir da COP 13, ocorrida em Bali em 2007, depois de algumas discussões em que se reconheceu oficialmente o papel das florestas para os esforços no combate das mudanças climáticas globais, chegou-se ao consenso de que deveria ser incorporada a palavra “degradação”, acrescentando-se, pois, mais uma letra “D”, originando a sigla REDD.

Atualmente, a expressão incorporou o sinal de mais à sigla REDD (REDD+) em referência não apenas ao desmatamento e à degradação evitados, mas também ao incremento de boas práticas de conservação e restauração que resultem em aumento de

¹⁵ <http://www.oeco.org.br/dicionario-ambiental/27940-entenda-o-que-e-redd/>. Acesso em 3/6/2016.

¹⁶ CORTE, A. P. D. *et al.* *Os projetos de Redução de Emissões do Desmatamento e da Degradação Florestal (REDD)*. In: FLORESTA, Curitiba, PR, v. 42, n. 1, pp. 177-188, jan./mar. 2012.

estoque de carbono nas áreas analisadas¹⁷. O desenvolvimento do modelo de REDD+ poderá, portanto, vir a aproximar as práticas de conservação das de florestamento e reflorestamento, segregadas no modelo original de Kyoto.

Em dezembro de 2013, quando o Marco de Varsóvia¹⁸ para REDD+ foi estabelecido, o Brasil já desenvolvia internamente políticas e atividades REDD+, assim como alguns dos requisitos necessários para que seus resultados de mitigação pudessem ser reconhecidos no âmbito da UNFCCC.

Desde então o Brasil está desenvolvendo seu [Sistema de Informações sobre Salvaguardas \(SISREDD+\)](#), o qual proporcionará acesso a informações relevantes de maneira transparente e imediata. A [Portaria nº 370, de 2 de dezembro de 2015](#), do Ministério do Meio Ambiente, estabeleceu a [Estratégia Nacional para REDD+ do Brasil \(ENREDD+\), que tem](#) como objetivo geral contribuir para a mitigação da mudança do clima por meio da eliminação do desmatamento ilegal, da conservação e recuperação dos ecossistemas florestais e do desenvolvimento de uma economia florestal sustentável de baixo carbono, gerando benefícios econômicos, sociais e ambientais¹⁹.

No País, existem iniciativas de REDD+ apoiadas pelo Fundo Amazônia²⁰ e por organizações não governamentais, algumas em fase de aprovação e outras já em fase de execução, além de alguns projetos em execução com financiamentos provenientes de outras fontes, tais como, o Fundo Nacional do Meio Ambiente (criado pela Lei nº 7.797, de 10 de julho de 1989), o Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal (instituído

¹⁷ Há ainda o termo REDD++, que inclui no conceito de REDD+ as práticas de agricultura em prol do não desmatamento. Neste texto utilizamos as siglas REDD, REDD+ e REDD++ indistintamente.

¹⁸ O Marco de Varsóvia para REDD+ é um conjunto de sete decisões, acordadas na COP 19, que definem aspectos financeiros, metodológicos e institucionais de REDD+ no âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC). O Marco de Varsóvia lançou uma nova etapa para REDD+, com foco na implementação das regras multilateralmente acordadas para obter pagamentos por resultados, de forma que os esforços de mitigação de países em desenvolvimento no setor florestal possam ser reconhecidos internacionalmente e devidamente recompensados.

¹⁹ <http://redd.mma.gov.br/index.php/pt/redd/o-que-e-redd>. Acesso em 3/6/2016.

²⁰ O Fundo Amazônia é o resultado decorrente de um mecanismo proposto pelo governo Brasileiro durante a COP 12, em Nairóbi, Quênia (2006), como um instrumento nacional de REDD+, visando à captação de contribuições voluntárias por governos de países desenvolvidos, por empresas, instituições multilaterais ou organizações não-governamentais, para incentivar a redução de emissões de gases de efeito estufa resultantes do desmatamento e da degradação das florestas do Brasil. Seu principal objetivo é a captação de doações para investimentos não-reembolsáveis em ações de prevenção, monitoramento e combate ao desmatamento, e de promoção da conservação e do uso sustentável das florestas no Bioma Amazônia, nos termos do [Decreto nº 6.527](#), de 1º de agosto de 2008. Cerca de 20% dos recursos do Fundo poderão ser utilizados no desenvolvimento de sistemas de monitoramento e controle do desmatamento em outros biomas brasileiros, bem como, em outros países tropicais (Fonte: http://www.observatoriodoredd.org.br/site/index.php?option=com_content&view=article&id=48&Itemid=54. Acesso em 3/6/2016)

pela Lei nº 11.284, de 2 de março de 2006), o Fundo de Áreas Protegidas do Programa de Áreas Protegidas da Amazônia, dentre outros.

Além das iniciativas federais, existem leis e programas desenvolvidos de forma autônoma por entes federados, com vistas a promover ações de REDD+ no nível subnacional. Exemplos são os estados do Acre e de Mato Grosso. O desafio do governo brasileiro é a coordenação das diversas políticas públicas, programas e iniciativas federais e estaduais, de entidades públicas e privadas, que contribuem para a mitigação de emissões no setor de mudança do uso da terra e florestas com vistas a alcançar os compromissos estabelecidos pelo País²¹.

Por meio do Decreto nº 8.576, de 26 de novembro de 2015, o Governo Federal instituiu a Comissão Nacional para Redução das Emissões de Gases de Efeito Estufa Provenientes do Desmatamento e da Degradação Florestal, Conservação dos Estoques de Carbono Florestal, Manejo Sustentável de Florestas e Aumento de Estoques de Carbono Florestal – REDD+. A Comissão Nacional para REDD+, como ficou conhecida, é composta por diversos ministérios²² e é 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.

3 O REDD NO ACORDO DE PARIS

O Acordo de Paris, aprovado na 21ª Conferência das Partes da Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças do Clima (COP21), em dezembro de 2015, é considerado por diversos especialistas um marco histórico no processo de combate às mudanças do clima no plano global. 195 países e a União Europeia aprovaram o Acordo, que define como a humanidade combaterá o aquecimento global nas próximas

²¹ ENREDD+: estratégia nacional para redução das emissões provenientes do desmatamento e da degradação florestal, conservação dos estoques de carbono florestal, manejo sustentável de florestas e aumento de estoques de carbono florestal / Brasil. Ministério do Meio Ambiente. Secretaria de Mudanças Climáticas e Qualidade Ambiental. Departamento de Políticas de Combate ao Desmatamento. Brasília: MMA, 2016.

²² São eles: Ministério do Meio Ambiente, que a presidirá; Casa Civil da Presidência da República; Ministério das Relações Exteriores; Ministério da Fazenda; Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação; Ministério do Desenvolvimento Agrário; e Secretaria de Governo da Presidência da República.

décadas – o objetivo a ser perseguido será de conter o aumento da temperatura “bem abaixo” de 2°C, procurando alcançar a meta de 1,5°C.

O Acordo consumou os mecanismos de REDD como ferramentas viáveis para combater o aquecimento global. Conforme consta no art. 5º do Acordo:

As Partes devem tomar medidas para conservar e melhorar, conforme o caso, sumidouros e reservatórios de gases de efeito estufa tal como referido no Artigo 4, parágrafo 1(d), da Convenção, incluindo as florestas.

As Partes são encorajadas a tomar medidas para implementar e apoiar, incluindo por meio de pagamentos baseados em resultados, o quadro existente tal como estabelecido na orientação relacionada e nas decisões já acordadas no âmbito da Convenção para: abordagens políticas e incentivos positivos para as atividades relacionadas à redução das emissões a partir do desmatamento e da degradação florestal, e o papel da conservação, do manejo sustentável de florestas e do reforço dos estoques de carbono das florestas nos países em desenvolvimento; e abordagens políticas alternativas, como abordagens conjuntas de mitigação e adaptação para a gestão integral e sustentável das florestas, reafirmando a importância de incentivar, conforme apropriado, os benefícios não vinculados ao carbono associados com tais abordagens.

O financiamento do REDD é abordado no número 55 do item III, intitulado *Decisões para dar efeito ao Acordo*.

55. [A Conferência das Partes] *Reconhece* a importância dos recursos financeiros adequados e previsíveis, inclusive para pagamentos baseados em resultados, conforme o caso, para a implementação de abordagens políticas e incentivos positivos para a redução de emissões por desmatamento e degradação florestal, e o papel da conservação, do manejo sustentável das florestas e aumento dos estoques de carbono florestal; bem como abordagens políticas alternativas, como abordagens conjuntas de mitigação e adaptação para a gestão integral e sustentável das florestas; reafirmando a importância dos benefícios não relacionados com o carbono para tais abordagens; encorajando a coordenação de apoio de, *inter alia*, fontes públicas e privadas, bilaterais e multilaterais, como o Fundo Verde para o Clima, e fontes alternativas, em conformidade com as decisões pertinentes da Conferência das Partes.

O financiamento pode vir de fontes públicas, privadas, bilaterais ou multilaterais. Todavia, o texto não compromete qualquer Parte a financiar propostas de REDD.

O artigo 6º do Acordo de Paris cria um novo mecanismo de comércio de carbono. Nos termos do Acordo, as Partes devem, ao se engajar voluntariamente em abordagens cooperativas que envolvem a utilização dos resultados de mitigação transferidos internacionalmente visando as contribuições nacionalmente determinadas, promover o desenvolvimento sustentável e assegurar a integridade ambiental e a transparência, incluindo em termos de governança, e deve aplicar um acompanhamento robusto para garantir, *inter alia*, que se evite a dupla contagem.

A utilização dos resultados de mitigação transferidos internacionalmente para alcançar contribuições nacionalmente determinadas no âmbito do Acordo deve ser voluntária e autorizada pelas Partes.

O Acordo de Paris estabelece, sob a autoridade e orientação da Conferência das Partes, um mecanismo para contribuir para a mitigação das emissões de gases de efeito estufa e para apoiar o desenvolvimento sustentável numa base voluntária. Esse mecanismo deve ser supervisionado por um organismo designado pela Conferência das Partes na qualidade de reunião das Partes do Acordo de Paris.

Pouco antes da COP21, o Governo Federal editou o Decreto nº 8.576, de 2015, que cria a Comissão Nacional para REDD+. O Decreto, em seu art. 6º, confirmou a posição brasileira que o País não venderá a outros créditos de carbono obtidos por programas de REDD para cumprimento de compromissos de mitigação perante a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima.

4 CONTROVÉRSIAS QUANTO A PROJETOS DE REDD+²³

Apesar de muitos anos de debate sobre os projetos de REDD+, as controvérsias sobre como integrar as florestas em um regime climático internacional permanecem as mesmas de 2007. Na verdade, permanecem praticamente as mesmas de 1997, quando os governos – por boas razões – decidiram não incluir as florestas nos mecanismos de comércio de carbono do Protocolo de Kyoto. Essas razões incluíram o fato de que:

²³ Baseado em *REDD: Uma coleção de conflitos, contradições e mentiras*. Movimento Mundial pelas Florestas Tropicais. Montevideú, Uruguai, 2015.

- a) continua impossível medir com precisão o quanto de carbono as florestas contêm porque o armazenamento de carbono nelas é complexo e dinâmico;
- b) como o mercado de carbono não enfrenta as causas do desmatamento, os projetos de compensação apenas transferem a degradação ambiental para outros lugares fora da área do projeto;
- c) as regras propostas criaram incentivos perversos porque, entre outras razões, usou-se a definição da FAO (Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura) de florestas, que inclui plantações, o que contribui para a expansão das monoculturas de árvores;
- d) as florestas armazenam carbono apenas temporariamente e que pode ser liberado a qualquer momento por meio de processos naturais e sociais. Essa chamada “não permanência” do carbono nas árvores provoca muitas complicações para o mercado: se o carbono da árvore é liberado, o comprador do crédito já não pode dizer que sua emissão de carbono de origem fóssil foi compensada²⁴.

Atualmente, existem múltiplos argumentos contra e a favor do REDD que estão sendo colocados no debate por organizações da sociedade civil e movimentos sociais, pela academia, organizações internacionais e pelos governos. Esses argumentos polarizam o debate sobre a função da conservação da floresta no enfrentamento da crise climática. Muitas dessas posições contraditórias estão fundamentadas na diferença de aceitação dos mecanismos orientados pelo mercado para a atenuação das mudanças climáticas. A seguir, são apresentados os três pontos mais comumente arguidos em relação a mecanismos de REDD, elencando-se tanto argumentos de seus defensores, quanto de seus opositores²⁵.

- **Os projetos de REDD são uma estratégia rentável de redução dos efeitos da mudança climática**

Esse ponto foi apresentado no ano de 2006 em um relatório intitulado *The Economics of Climate Change*, por Nicholas Stern, e em diversas publicações e relatórios produzidos por organizações ambientalistas conservacionistas internacionais. Os argumentos a favor consideram os projetos de REDD como uma oportunidade

²⁴ Para mais detalhes, sugere-se consulta a FERN (2001): *Sinks in the Kyoto Protocol. A dirty deal for forests, forest peoples and the climate*. Disponível em <http://www.sinkswatch.org>.

²⁵ Seção extraída de *O complexo debate internacional sobre o REDD*, publicado no “[Dossiê COP21 em Paris](http://www.terradedireitos.org.br/2015/11/30/hbs-o-complexo-debate-internacional-sobre-o-redd/)”, da Fundação Heinrich Böll. Disponível em <http://terradedireitos.org.br/2015/11/30/hbs-o-complexo-debate-internacional-sobre-o-redd/>. Acesso em 16/6/2016.

devida aos baixos custos para proteger as florestas em comparação com os custos de redução de emissões em setores tais como o de energia. Além disso, alguns países em desenvolvimento já têm capacidade institucional e políticas em curso para impedir o desmatamento, por isso os projetos não começariam do zero.

Os argumentos contrários dizem que o REDD poderia ser bastante ineficaz porque falha no enfrentamento das principais causas do desmatamento e poderia se tornar bastante caro, uma vez que requer muito investimento em capacitação, implementação e em sistemas de monitoramento, reporte e verificação. Vários projetos-piloto sofreram sérias dificuldades metodológicas relacionadas à falta de base de referência e reduzida contabilidade. Além disso, o REDD mudou o debate na Convenção do Clima, tirando o foco das emissões produzidas pela queima de combustíveis fósseis em países industrializados, principal causa das mudanças climáticas, os quais não devem ser absolvidos das responsabilidades domésticas sobre o corte de emissões de GEE.

- **O REDD pode fornecer incentivos positivos para o combate ao desmatamento, principalmente por meio do mercado de carbono**

Aqueles que promovem o REDD o veem como um meio de oferecer incentivos positivos como uma nova forma de reduzir o desmatamento e evitar emissões de CO₂ através de pagamentos por ações que impeçam a perda ou degradação florestal, incluindo aí o comércio de carbono, a compensação (*offsetting*) e o pagamento por gestão florestal e por serviços ambientais. Os críticos argumentam que o REDD poderá fornecer péssimos incentivos, tais como o estímulo à criação de plantações de árvores como “florestas”, e que também poderá criar riscos onde a proteção florestal numa área simplesmente mudaria o desmatamento para outros locais.

Outros argumentos contrários apontam que o REDD financiado pelos mercados de carbono e pelas compensações é uma solução falsa à crise climática pelo fato de que aqueles que causam o problema continuarão sem fazer nada para reduzir suas emissões e ainda poderem comprar créditos de não emissão a partir de outro país que esteja protegendo suas florestas.

- **O REDD proporcionará efeitos ambientais sociais positivos, principalmente para as populações indígenas e comunidades tradicionais**

Os que defendem essa tese afirmam que o REDD oferece a melhor oportunidade no sentido de proporcionar benefícios sociais a populações indígenas e comunidades tradicionais, tais como o aprimoramento da organização e fortalecimento comunitário, promoção dos meios de vida rural e florestal, e criação de acesso às alternativas de crédito e utilização sustentável de terras. Da mesma forma, o REDD proporcionaria benefícios ecológicos ao mesmo tempo em que conservaria os recursos hídricos, o solo e a biodiversidade.

Por outro lado, os críticos argumentam que o REDD é uma imposição externa com pouca consideração aos direitos das comunidades indígenas, especialmente o consentimento livre, prévio e informado sobre tais projetos. Eles afirmam que os povos que serão afetados pelos projetos de REDD sofrerão impactos imensos em seus modos de vida, devido ao fato de que quando os projetos alcançarem as comunidades poderão mudar a forma tradicional de cultivo e a identidade dos indígenas, camponeses e populações tradicionais, que passam a ser identificados como fornecedores de serviço ambiental. De fato, existem preocupações em relação aos impactos negativos que os mecanismos de REDD possam ter sobre as pessoas que vivem nas florestas, essencialmente por meio de um maior enfraquecimento dos direitos sobre suas terras e recursos naturais, resultante das obrigações assumidas como contrapartida pelos benefícios auferidos por meio desses instrumentos.

Por fim, os críticos sugerem que esses grupos sociais tiveram uma posição secundária nas conferências climáticas internacionais e que suas vozes, a análise das causas do desmatamento e as experiências ancestrais acerca da proteção e restauração das florestas e seus ecossistemas são ignorados.

Assim, o debate internacional demonstra que uma solução econômica relativamente simples para enfrentar a crise climática – remuneração para a manutenção das florestas “em pé” – é muito mais complexa do que aparenta ser num primeiro momento, e que continua bastante polêmica.

Contudo, quando se trata de povos indígenas e comunidades tradicionais e seus territórios, forçoso é reconhecer que as críticas desferidas aos projetos de REDD não são desprovidas de razão. Conforme veremos a seguir, os prejuízos sociais, ambientais,

econômicos e culturais dessas populações reconhecidamente vulneráveis não são, nem remotamente, compensados pelos supostos benefícios de projetos de REDD.

5 POLÊMICAS EM RELAÇÃO A REDD+ E POVOS INDÍGENAS E COMUNIDADES TRADICIONAIS – 3 CASOS ILUSTRATIVOS

As Terras Indígenas na Amazônia brasileira cobrem uma fração significativa da região (27% da área com florestas) e abrigam 173 etnias. As florestas sob a posse de povos indígenas na Amazônia brasileira representam um imenso armazém de carbono, estimado em aproximadamente 13 bilhões de toneladas²⁶. Esses números são suficientes para justificar o elevado interesse de países e empresas estrangeiras ou transnacionais em relação a projetos de REDD firmados com povos indígenas e tradicionais.

Nesta seção, apresentamos três dessas iniciativas que, infelizmente, representam um universo muito maior de desrespeito e violência contra esses povos e comunidades.

5.1. PROJETO CARBONO FLORESTAL SURUÍ

O Projeto de Carbono Florestal Suruí está localizado no Território Indígena Sete de Setembro, nos estados de Rondônia e Mato Grosso. Os documentos do projeto indicam a Associação Metareilá do povo que se autodomina Paiter, chamado também de Suruí, como principal proponente do projeto.

Internacionalmente, e no material de marketing do projeto, a Associação Metareilá é a mais visível das instituições que representam os Paiter Suruí. Os grupos brasileiros Kanindé, ACTBrazil, Idesam e FUNBIO, e a Forest Trends, com sede nos Estados Unidos, também estão envolvidos no projeto.

O relatório de implementação, de setembro de 2014, afirma que, durante seus 30 anos de duração, o projeto visa “reduzir o desmatamento projetado em pelo menos 90% e evitar que pelo menos 12.217,8 hectares de florestas tropicais sejam cortados até 2038”. O desmatamento médio entre 2000 e 2009 foi calculado em cerca de 160 hectares por ano.

Em relação às causas do desmatamento, o documento do projeto apresentado para a certificação afirma que “há evidências conclusivas de que os Suruí são os agentes

²⁶ *Terras indígenas na Amazônia Brasileira: reservas de carbono e barreiras ao desmatamento.* Disponível em http://ipam.org.br/wp-content/uploads/2015/12/terras_ind%C3%ADgenas_na_amaz%C3%B4nia_brasileira_.pdf. Acesso em 16/6/2016.

do desmatamento em seu território”. “(E)mpresas madeireiras funcionam como causas de geração de receita para os Suruí. Os Suruí têm usado essa receita de madeira para financiar a criação de campos agrícolas, pastos e plantações de café, além de facilitar a aquisição de bens e uma série de produtos”. Os documentos explicam que a exploração da madeira foi uma importante fonte de renda para algumas famílias, mas nem todas dependiam igualmente dela para garantir uma renda monetária básica. Um total de 3.416,6 hectares foi desmatado no território Paiter desde 2000, “dos quais 2.252,5 estão em uso (para agricultura de subsistência, em áreas arrendadas, lavouras de café e pastagens)”. Como parte do projeto de REDD, “agentes ambientais” das comunidades irão se juntar a agências de fiscalização estaduais para garantir que membros das comunidades não abram novas áreas de corte de madeira.

O Projeto de Carbono Florestal Suruí costuma ser apontado como um bem-sucedido projeto de REDD liderado por indígenas. Inicialmente, muitos dos Paiter Suruí o apoiaram, e os documentos do projeto incluíam procedimentos de mediação para resolver eventuais conflitos que pudessem surgir.

Contudo, uma entrevista com o cacique Henrique Iabaday Suruí, na edição especial “Natureza à venda” do jornal *Porantim*, de setembro de 2014²⁷, mostra que surgiram conflitos no decorrer da execução do projeto que continuam sem solução. Na entrevista, o cacique explica como o projeto causou divisão entre o seu povo, e que as pessoas haviam sido enganadas por falsas promessas de uma vida melhor e de recursos financeiros como compensação por proteger a floresta.

Em dezembro de 2014, líderes dos Paiter Suruí solicitaram que o Ministério Público Federal de Rondônia investigasse o projeto. Assim como Henrique Suruí, uma nota de esclarecimento²⁸ desses líderes pede que o projeto de REDD seja “extinto”. Essa nota afirma que as promessas de melhorar a vida dos Paiter revelaram-se falsas e ilusórias, o que levou alguns indígenas a uma situação de extrema dificuldade e, até mesmo, à fome, e que a criação de associações, necessárias para a participação no projeto, gerou grandes divisões. Informa ainda que não houve cumprimento da divisão de responsabilidades pelas áreas específicas entre as associações. Em vez disso, foram criados departamentos dentro da Associação Metareilá, o que diminuiu o envolvimento

²⁷ Disponível em http://www.cimi.org.br/pub/Porantim%20368%20-%20para%20SITE_1.pdf. Acesso em 16/6/2016.

²⁸ Em <http://cimi.org.br/pub/Economia%20Verde/Nota%20de%20Esclarecimento%20Suru.pdf>. Acesso em 16/6/2016.

e a autonomia de outras associações de clãs dos Suruí. O documento também menciona que os pagamentos não foram feitos conforme acordado, que uma das associações que tinha criticado o projeto desde 2010 não recebera quaisquer verbas, e que as associações que haviam questionado a implementação do projeto tinham sofrido retaliações.

5.2. CONTRATO DE CRÉDITO DE CARBONO ENTRE CELESTIAL GREEN VENTURE PLC E ÍNDIOS MUNDURUKU

Em setembro de 2012, 12 indígenas que supostamente representavam a comunidade indígena Munduruku, de Jacareaganga (PA), assinaram um contrato leonino com a empresa irlandesa Celestial Green Ventures, transferindo os direitos aos créditos de carbono de uma área equivalente a 16 vezes o tamanho da cidade de São Paulo por 120 milhões dólares²⁹. Pelo documento, a empresa ganharia acesso irrestrito às suas terras e os índios ficariam impedidos de dispor de seu uso sem a autorização prévia da compradora.

Em contrapartida, “a empresa fará todo o possível, usando todos os métodos disponíveis, para proporcionar o máximo benefício para todas as partes envolvidas nas áreas do contrato”, conforme a cláusula 10.2 do contrato³⁰.

O contrato estabelece que os pagamentos em dólares dão à empresa a “totalidade” dos direitos sobre os créditos de carbono e “todos os direitos de certificados ou benefícios que se venha a obter por meio da biodiversidade dessa área” (cláusula 1.3).

O contrato veta qualquer modificação no ambiente por parte dos indígenas, sem a prévia autorização por escrito da empresa. É o que estabelece a cláusula 3.1, *in verbis*: “Sem a prévia autorização por escrito da empresa, o proprietário compromete-se a não efetuar quaisquer obras na área do contrato, ou outra atividade que venha a alterar a qualidade de carbono captado ou que contribua de alguma forma para afetar negativamente a imagem da empresa e ou do projeto”. E, segundo a cláusula 3.2, “(p)ara a execução de obras ou intervenção que o proprietário pretenda efetuar na área do contrato, este deverá apresentar a empresa por escrito, plano pormenorizado da intervenção pretendida”.

²⁹ Conforme entrevista concedida pelo cacique Osmarino Manhoari Munduruku ao Instituto Humanitas Unisinos (Disponível em <http://www.ihu.unisinos.br/entrevistas/507759-os-indigenas-munduruku-e-a-polemica-venda-de-creditos-de-carbono-entrevista-especial-com-osmarino-manhoari-munduruku> – acesso em 16/6/2016).

³⁰ Disponível em <http://www.redd-monitor.org/wp-content/uploads/2012/03/Contrato-Celestial-com-Munduruku.pdf>. Acesso em 16/6/2016.

Além disso, os Munduruku deixariam de receber o pagamento, caso não submetessem suas atividades ao crivo da Celestial Green: “O proprietário compromete-se a manter a propriedade em conformidade com as metodologias estabelecidas pela empresa” (cláusula 2.2).

De acordo com o Funai, pelo menos 30 contratos como esse já foram firmados e estão sendo acompanhados pelo departamento jurídico da fundação. Juntas, essas áreas correspondem a 520 mil km² – quase o tamanho total do estado da Bahia. A instituição informa ainda que o principal risco desse tipo de acordo com indígenas é a falta de proteção às populações, que podem ser enganadas ao assinar contratos de exploração em suas terras, além da abertura para a biopirataria. O risco de biopirataria está diretamente relacionado à mencionada cessão contratual de todos os direitos sobre benefícios oriundos da biodiversidade, o que pode abranger os direitos dos índios sobre seu conhecimento tradicional associado ao patrimônio genético, inclusive variedades locais ou crioulas de espécies que tradicionalmente cultivam.

Segundo a assessoria de imprensa da Advocacia-Geral da União (AGU), há um parecer preliminar sobre o contrato firmado entre a Celestial Green Ventures e os índios Munduruku. O órgão se posiciona pela ilegalidade de qualquer acordo, “uma vez que as terras habitadas pelos índios pertencem à União e não podem ser negociadas deliberadamente”. Entretanto, a AGU ressalta que se trata de um parecer inconclusivo e que foi encaminhado aos órgãos envolvidos na questão para que se posicionem sobre o assunto³¹.

5.3. PROJETO DE AÇÃO CLIMÁTICA DE GUARAQUEÇABA, PARANÁ³²

Entre 2000 e 2002, a Organização Não Governamental (ONG) conservacionista norte-americana *The Nature Conservancy* (TNC) fez um acordo com três dos maiores responsáveis pela poluição por gases de efeito estufa do mundo – General Motors (GM), Chevron e American Electric Power (AEP) – para que fornecessem 18 milhões de dólares, que a TNC investiria em florestas e que gerariam créditos para compensar as emissões das empresas. A ONG brasileira Sociedade de Pesquisa em Vida Selvagem e Educação Ambiental (SPVS) comprou um terreno para estabelecer três reservas

³¹ <http://g1.globo.com/natureza/noticia/2012/03/funai-considera-nulas-vendas-de-terra-indigena-para-estrangeiros.html>. Acesso em 17/6/2016.

³² Informações obtidas do documento *REDD: Uma coleção de conflitos, contradições e mentiras*. Obra já citada.

privadas, abrangendo um total de 20.235 hectares na região de Mata Atlântica do litoral do Paraná. A SPVS é responsável pela implementação concreta do projeto de carbono florestal nessas reservas, enquanto o papel da TNC incluía a gestão de fundos, a realização de medições de carbono e a comercialização de créditos de carbono. O projeto foi apresentado internacionalmente como modelo pela TNC no início do debate sobre REDD, embora seus materiais atuais já não o mencionem.

Informações de um “Plano de Projeto Preliminar” datado de 10 de abril de 2000 explicam que “[um] objetivo central do projeto é gerar até dois milhões de toneladas de benefícios de carbono que [...] acabarão por ser aceitos, creditados e estarão disponíveis para a GM cumprir suas metas de redução de emissões”. Parte do terreno comprado com o dinheiro das três grandes empresas tinha sido degradado pelo uso como pastagem de búfalos e deveria ser restaurado como parte do projeto de carbono. O carbono absorvido e armazenado na vegetação, como resultado desta restauração, proporcionou os créditos de carbono.

De acordo com a TNC, “a criação de búfalos, introduzida quando uma estrada penetrou na região, na década de 1970, tem causado muito desmatamento da floresta para pastagens. *Atividades extrativistas insustentáveis, como a exploração madeireira, a coleta de palmito, a sobrepesca e a caça foram corroendo a base de recursos das ricas florestas da Guaraqueçaba*” (grifamos).

Ocorre que uma grande extensão de terras apropriadas por fazendeiros, atraídos por incentivos fiscais, e que fazem parte da reserva comprada pela SPVS integra os territórios tradicionais de comunidades caiçaras³³ e de quilombolas. Para desistir de suas terras, essas comunidades vinham sendo frequentemente ameaçadas por pistoleiros contratados; até mesmo rebanhos de búfalos foram usados para forçar o acesso às propriedades. A maioria das famílias que vive nas comunidades tradicionais tinha apenas direitos consuetudinários sobre a terra, mas nenhuma documentação de posse

³³ Comunidades formadas pela mescla da contribuição étnico-cultural dos indígenas, colonizadores portugueses e, em menor grau, dos escravos africanos. Os caiçaras apresentam uma forma de vida baseada em atividades de agricultura itinerante, da pequena pesca, do extrativismo vegetal e do artesanato. Essa cultura desenvolveu-se principalmente nas áreas costeiras dos estados do Rio de Janeiro, São Paulo, Paraná e norte de Santa Catarina. Os caiçaras passaram a chamar a atenção de órgãos governamentais e pesquisadores mais recentemente em virtude das ameaças cada vez maiores à sua sobrevivência material e cultural e pela, contribuição histórica que essas populações têm dado à conservação da biodiversidade, por meio do conhecimento sobre a fauna e a flora e os sistemas tradicionais de manejo dos recursos naturais de que dispõem. Essas comunidades encontram-se hoje ameaçadas em sua sobrevivência física e material por uma série de processos e fatores (Fonte: <http://www.mosaicobocaina.org.br/mosaico-bocaina/comunidades-tradicionais>. Acesso em 17/6/2016).

legalmente registrada – em parte porque elas não tinham as conexões políticas e administrativas de muitos dos novos proprietários que adquiriram grandes extensões de terra a partir da década de 1970, como se fossem terras devolutas, mas principalmente em razão de terem se formado à margem do direito civil, tornando-as efetivamente invisíveis para efeito de registros públicos, em muitos casos, até o advento da Constituição de 1988.

Com o Projeto de Ação Climática Guaraqueçaba, as comunidades têm sido privadas de acessar áreas florestais e daí obter seu sustento. Para assegurar a intocabilidade de “suas” áreas, a SPVS conta com o apoio de órgãos públicos, inclusive do Batalhão da Polícia Ambiental do estado, denominado Força Verde.

Expulsos de suas terras ancestralmente ocupadas, muitos membros dessas comunidades têm migrado para cidades, onde sobrevivem em condições precárias. Isso não apenas os coloca em situação de grave vulnerabilidade e miséria, como reforça a percepção de sua marginalidade, estando deslocados de seu modo de vida e sendo mal adaptados aos códigos da sociedade não-índia.

5.4. CONSIDERAÇÕES

Como se verifica, a despeito da propaganda sobre os mecanismos de mercado e seu esforço em prol da redução do aquecimento global, a realidade constatada quando tais projetos são colocados em prática demonstra resultados bastante diferentes dos anunciados pela grande mídia.

Com efeito, a lista de empreendimentos de REDD alvo de denúncias e queixas pela comunidade participante é extensa. Apenas a publicação *REDD: Uma coleção de conflitos, contradições e mentiras*³⁴ apresenta, de maneira exemplificativa, resumos de relatos de 24 projetos ou programas de REDD em diversas partes do mundo com algo em comum: todos têm uma série de características estruturais que prejudicam os direitos dos povos tradicionais e não conseguem enfrentar o desmatamento.

³⁴ Disponível em http://wrm.org.uy/pt/files/2015/04/REDD-Uma_Colecao_de_conflitos_contradicoes_e_mentiras.pdf. Acesso em 3/6/2016.

Em geral, as comunidades vivenciam a seguinte sequência de acontecimentos:

- 1^o Comunidades são iludidas com falsas promessas de emprego e de recursos financeiros para aceitarem projetos complexos e ininteligíveis de REDD em seus territórios;
- 2^o Em função da precariedade das condições de subsistência (falta de políticas públicas, indefinição fundiária, invasão de terras, conflitos armados, ameaças e violência), muitas comunidades acabam firmando esses contratos;
- 3^o Sem a autonomia e o controle sobre o território, as comunidades não podem mais exercer o modo tradicional de vida: pescar, caçar, fazer o roçado, coletar material, frutos, plantas para o artesanato, a medicina e até mesmo para comerem, o que ameaça a própria soberania alimentar e vulnera o seu direito fundamental de posse permanente das terras que tradicionalmente ocupam, constitucionalmente destinadas à sua reprodução física e cultural;
- 4^o Se não cumprem as regras impostas pelo projeto, os índios e indivíduos das comunidades tradicionais passam a ser ameaçados e criminalizados;
- 5^o Os conflitos e as divisões aumentam expressivamente dentro da própria comunidade;
- 6^o Em muitos casos, comunidades e povos são expulsos de seus territórios tradicionais, muitas vezes com o uso da força policial ou de integrantes da própria comunidade, cooptados para tal; as plantações são destruídas, os animais, mortos, as casas, destruídas. Não raramente, ocorre violência física diretamente contra as pessoas;
- 7^o A luta pela garantia da demarcação ou posse do território é enfraquecida pelas divisões internas e pela fuga de indivíduos que não suportam as ameaças e a violência sofridas;
- 8^o O problema do desmatamento e das emissões de gás carbônico não é solucionado.

Os exemplos narrados demonstram que a redução das emissões é inseparável das realidades ambientais, econômicas e sociais extremamente complexas das florestas, da população indígena e tradicional e seus territórios. Mais ainda, revelam que os eventuais benefícios dos programas de REDD não são distribuídos às comunidades tradicionais, mas concentram-se nas mãos de grandes empresas que, a pretexto de estabelecer parcerias, usurpam e violam direitos dos povos indígenas e tradicionais sobre suas terras e seu patrimônio, inclusive cultural, tornando inviável o seu modo de vida.

No entanto, os problemas decorrentes de programas de REDD não se limitam a esses aspectos. A própria concepção técnica do instrumento revela falhas intrínsecas que o inabilitam definitivamente como solução para a crise ambiental. Há uma série de percepções míticas a respeito do REDD que necessitam ser desconstruídas. É o que veremos no tópico seguinte.

6 MITOS SOBRE O REDD

O primeiro mito, ao qual já fizemos alusão, é o que apresenta os programas de REDD como *mecanismos de redução de GEE*. Como vimos, o REDD não segue a lógica da redução, mas da compensação. Os projetos são certificados precisamente para que possibilitem a continuidade das emissões de gases em outro lugar. Dessa forma, não há redução de GEE em termos absolutos, mas uma possível criação de focos isolados de degradação e de conservação ambiental, o que desvela sua inutilidade prática, especialmente se considerarmos a interdependência global de biomas aparentemente isolados.

O segundo mito refere-se à *equivalência entre o carbono florestal e o carbono de origem fóssil*. Trata-se evidentemente do mesmo elemento químico, mas de origens e intensidades distintas, o que impossibilita sua equiparação. O carbono florestal, isto é, aquele retido na biomassa vegetal, pode ser considerado um carbono “ativo”, porque continuamente circula na biosfera, na atmosfera e na hidrosfera, oscilando entre sua forma liberada (gasosa) e armazenada (orgânica). Trata-se de uma quantidade de carbono inteiramente “comprometida” com os processos cíclicos de absorção na biomassa e de liberação na atmosfera, fechando um circuito delicado que já evidencia sinais de desequilíbrio. Já o carbono fóssil é aquele encapsulado em depósitos naturais no subsolo por processos geológicos ao longo de milhões de anos; uma vez liberado, não retornará ao subsolo, mas atingirá a atmosfera desestabilizando todo o equilíbrio biogeoquímico. Disso resulta que a equivalência entre os dois tipos de carbonos é inadequada e fragiliza os mecanismos de REDD como aptos a absorver a imensa quantidade de carbono fóssil liberado na atmosfera pela combustão.

Outro é o *mito da substituibilidade* de danos ambientais, segundo o qual um dano em um lugar pode ser substituído por um benefício ou pela prevenção em outro. É daí que se origina o discurso da “neutralidade em carbono” ou “emissões líquidas iguais a zero”. Essa premissa falha por desconsiderar as especificidades de cada ambiente, suas

características, seus processos únicos e as complexas relações de interdependência entre diferentes biomas. Por essa via, desprezam-se os prejuízos ambientais produzidos em seu local de origem, a afetação às comunidades próximas, como se um benefício promovido em outro continente tivesse o condão de lhes atenuar os efeitos, numa suposta soma zero dos efeitos positivos e negativos. Outrossim, subverte a hierarquia lógica de valores de intervenção ambiental, segundo a qual devem figurar como prioritárias ações capazes de evitar o dano, ao passo em que se apresentam como última possibilidade as medidas compensatórias, quando todas as demais, mitigadoras e reparadoras, tiverem sido esgotadas.

Mencione-se ainda o *mito da adicionalidade*. Os projetos de REDD, assim como os de MDL, devem apresentar um caráter de adicionalidade, isto é, comprovarem que em sua ausência ocorreria uma piora na qualidade ambiental de um determinado lugar. A diferença entre o cenário tendencial (hipotético negativo) e o cenário advindo da intervenção proposta (hipotético positivo) é o que justifica os projetos de REDD. Para tanto, não é incomum as empresas superestimarem o valor de suas iniciativas e denegrirem o cenário tendencial, por exemplo, imputando injustamente a culpa da degradação florestal a povos indígenas e comunidades tradicionais.

Podemos ainda citar outros dois mitos aplicáveis ao REDD que, na realidade, dizem respeito ao sistema hegemônico como um todo. O primeiro é o *mito da auto-regulação dos mercados*, que parte da assunção de que livres mercados se regulariam por si mesmos e tenderiam ao equilíbrio e à estabilidade. A crise financeira de 2008, causada pela especulação com empréstimos habitacionais nos EUA, e as demais “bolhas de mercado” verificadas mundo afora são exemplos do quão falaciosas são essas pretensões, mostrando que prudência e equilíbrio não são virtudes intrínsecas de mercados desregulados. Diversos especialistas temem que efeitos semelhantes sobrevenham com o capital especulativo sobre mercados de carbono.

Por último, cite-se o mito da suficiência do poder tecnológico (o *tecnofundamentalismo*), segundo o qual novas tecnologias podem tornar mais eficiente o uso que fazemos dos recursos naturais e ajudar a mitigar os efeitos ambientais nocivos que produzimos. De fato, um grande volume da pesquisa científica e da inovação tecnológica é voltado para a obtenção de ganhos de eficiência nas atividades produtivas e para solucionar problemas ambientais, mas o ritmo intenso da degradação ambiental, da qual o aquecimento global é só uma face, mostra claramente

que os ganhos de eficiência e as compensações têm ficado aquém da destruição que causamos. Ademais, “buscar apenas um remédio técnico para cada problema ambiental que aparece, é isolar coisas que, na realidade, estão interligadas e esconder os problemas verdadeiros e mais profundos do sistema mundial”³⁵.

Na raiz desse mito estão a separação entre homem e natureza e a ideia de que a fauna, a flora e o espaço são recursos a serviço da humanidade. Contudo, somos parte da natureza e precisamos de condições ambientais bastante específicas – de temperatura, de ar, de água e de alimento – para viver. Para reverter ou refrear o potencial predatório que, como espécie, temos exercido no planeta, uma mudança de mentalidade é imprescindível. Não se trata apenas de rever nossos padrões de consumo, e sim de compreender que precisamos de um meio ambiente saudável para viver, pois somos, também, parte da natureza.

A tecnologia nos dá grandes poderes que podemos usar para destruir ou para construir e reparar, mas o progresso tecnológico deve ser acompanhado por um amadurecimento filosófico sobre o sistema econômico e sobre nossas responsabilidades, nesse caso, com a sustentabilidade do planeta e da nossa própria espécie.

Além disso, importa não perder o sentido de totalidade, hoje ameaçado pela excessiva fragmentação do saber. De fato, os problemas mais complexos do mundo atual, sobretudo os do meio ambiente e dos pobres, não se podem enfrentar a partir de uma única perspectiva nem de um único tipo de interesses. Uma ciência, que pretenda oferecer soluções para os grandes problemas da humanidade, deve necessariamente ter em conta tudo o que o conhecimento gerou nas outras áreas do saber, incluindo a filosofia e a ética social³⁶. Essa reflexão abrange, inclusive, o pensamento religioso, afinal trata-se da relação entre homem e natureza, de situar a humanidade no mundo. A sustentabilidade é parte de uma consciência ecológica que tem o respeito, e não a administração de danos, como pressuposto.

³⁵ Papa Francisco. Carta Encíclica *Laudato Si'*, nº 111. Disponível em http://w2.vatican.va/content/francesco/pt/encyclicals/documents/papa-francesco_20150524_enciclica-laudato-si.html. Acesso em 18/6/2016.

³⁶ Idem nº 110.

7 MERCADO DE CRÉDITOS DE CARBONO – REFLEXÕES ÉTICAS³⁷

A busca desenfreada pelo maior lucro possível num sistema de competição desregrada subordina tudo aos interesses econômicos imediatos. A liberdade ilimitada tende a produzir desigualdade econômica e iniquidade humanitária que, por sua vez, criam oportunidades para transformar até mesmo a crise causada pelo próprio sistema capitalista em oportunidade de lucro. Essa parece ser a última fronteira do capital – evidência de sua capacidade plástica de se adaptar às crises geradas pela sua própria dinâmica predatória e essencialmente autodestrutiva, na medida em que se revela insustentável por atentar contra a própria condição ambiental de existência da vida.

O que se percebe é que esse sistema já deu mostras mais do que suficientes de esgotamento e exaustão, a exemplo do próprio esgotamento e exaustão dos bens naturais, da poluição desenfreada, do aquecimento global e da existência de uma multidão excluída dos seus benefícios, com pobreza e miséria persistentes, apesar da abundância de bens que produzimos, revelando um problema distributivo que é, essencialmente, político. Também são políticas as decisões sobre o modelo econômico, especificamente sobre a imposição de limites que evitem o uso inescrupuloso das liberdades dos agentes econômicos em detrimento dos direitos sociais, entre os quais está o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

É preciso equiponderar liberdade e responsabilidade, incorporando ao conceito de desenvolvimento os valores de sustentabilidade e de justiça social. A sustentabilidade ética do sistema econômico, sob a perspectiva humanista, depende da busca por esse equilíbrio tenso e difícil entre a liberdade dos agentes econômicos e os direitos sociais, políticos e econômicos de toda a coletividade, especialmente de minorias e dos mais pobres. Todos esses valores devem ser ponderados e respeitados.

Tendo isso em mira, é forçoso reconhecer que os mecanismos de mercado, como os REDD+ e os MDL, não são soluções eficazes para a crise climática. A começar porque efetivamente não diminuem a poluição. Na melhor das hipóteses, significam trocar “seis por meia dúzia”, realocando o problema, *grosso modo*, do Norte para o Sul, mas mantendo-o em sua globalidade.

De fato, esses mecanismos não combatem as causas do aquecimento global. Ao contrário, as empresas poluidoras dos países ricos pagarão para os países menos

³⁷ Embasadas na edição especial do Jornal Porantim, nº 368, de setembro de 2014.

desenvolvidos e menos poluentes para que possam continuar a poluir. Em outras palavras, legitima-se, ou melhor, compra-se o direito de poluir, sem garantia de contrapartidas eficazes que evitem o aprofundamento da crise ambiental global.

Esse problema não passou despercebido inclusive pelo Papa Francisco, que o abordou em sua carta encíclica *Laudato Si'*, *sobre o cuidado da casa comum*. Para o bispo de Roma:

A estratégia de compra-venda de “créditos de emissão” pode levar a uma nova forma de especulação, que não ajudaria a reduzir a emissão global de gases poluentes. Este sistema parece ser uma solução rápida e fácil, com a aparência dum certo compromisso com o meio ambiente, mas que não implica de forma alguma uma mudança radical à altura das circunstâncias. Pelo contrário, pode tornar-se um diversivo que permite sustentar o consumo excessivo de alguns países e setores (*Laudato Si'*, nº 171).

Numa evidente subversão de valores, há não apenas a transferência da localidade onde se devem plantar árvores e promover projetos de reflorestamento – nos países mais industrializados, principais causadores da poluição e promotores do desmatamento em suas terras –, mas também a transferência de responsabilidades, obrigando-se os países menos desenvolvidos a solver a dívida histórica da poluição, na qual têm menor participação, abrindo mão de sua autonomia e de seu território, em troca de quê serão, ainda por cima, mal remunerados.

Conforme reconhece o próprio Ministério do Meio Ambiente³⁸, 80% das emissões de GEE são causadas pela queima de combustíveis fósseis e menos de 20% são causadas pelo desmatamento e desflorestamento. Mais razoável, evidentemente, é atacar o problema principal, em vez de se desviar o foco do que é mais essencial, urgente e de maior impacto global.

Outra premissa equivocada dos instrumentos de mercado, como o REDD, é considerar as florestas desprovidas de pessoas. Por essa perspectiva, as atividades extrativistas e tradicionais desenvolvidas secularmente por comunidades autóctones são consideradas entraves ao mercado de carbono, uma vez que atrapalham a contabilização do carbono a ser estocado pela floresta. Ignora-se que a existência dos maciços florestais deve-se, sobretudo, à presença e à permanência dessas comunidades, cujo

³⁸ <http://www.mma.gov.br/informma/item/4125-combustiveis-fosseis-sao-maiores-responsaveis-pelo-efeito-estufa>. Acesso em 20/6/2016.

modo de vida impacta de maneira mínima o ambiente e, ao contrário, garantem-lhe proteção e segurança contra o avanço do agronegócio, que desmata em escala muito maior.

Desde que foram inventados, os mecanismos de REDD e os MDL estão sendo discutidos, debatidos e, cada vez mais, questionados no mundo inteiro. As principais críticas são a respeito: da antiética lógica do “pagar para poluir”; do caráter virtual desses projetos, que se baseiam em grande parte em situações hipotéticas, possibilitando esquemas fraudulentos ou, no mínimo, pouco confiáveis; e, principalmente, dos profundos impactos sobre as comunidades, que terão de adaptar seu modo de vida, colocando em risco sua autonomia na gestão de seus recursos, sua cultura, sua autêntica relação com a natureza e sua soberania alimentar, além do risco de serem criminalizadas, como consequência da implementação desses projetos.

De fato, em cada visita às comunidades afetadas por projetos REDD+, como os Munduruku, os Suruí, os Awo “Xo” Hwara e tantos outros, constata-se que a história se repete. Uma história de violações de múltiplos direitos, a começar da falta de informações e entendimento sobre o projeto de REDD e suas implicações, inviabilizando a tomada de decisão livre e informada. Porque carentes de políticas públicas e por não terem seus direitos respeitados, as comunidades acabam aceitando o projeto em função das promessas de melhoria de vida. Posteriormente, com o descumprimento das promessas, a comunidade se frustra, se divide e se fragmenta. Os projetos costumam proibir as atividades tradicionais, principalmente as agrícolas. Não há avanços nas demandas mais importantes das comunidades, especialmente no reconhecimento dos direitos ao território. E, na maioria dos casos, o desmatamento não cessa.

Ademais, esses “contratos de carbono” ferem a Constituição Federal, que garante aos povos indígenas o usufruto exclusivo do seu território (art. 231, § 2º). O povo perde a autonomia na gestão de suas terras e os seus recursos naturais são integrados a um mercado internacional que mal compreendem, ficando indisponíveis para eles.

Trata-se de um novo momento histórico, absolutamente novo, mas com características já vividas em outros momentos: a reterritorialização do capital internacional e desterritorialização dos povos indígenas. Os povos atrelados a tais

contratos são transformados em zeladores, passando da condição de habitantes, filhos e protetores da floresta para a condição de promotores do capital natural, criando-se assim uma nova categoria: peões da indústria do carbono³⁹.

8 AVANÇOS POSITIVOS NA REGULAMENTAÇÃO DE REDD

A despeito de nossa descrença nos instrumentos de mercado como solução para a crise ambiental, forçoso é reconhecer que o Brasil, subordinado à lógica do capital, seguirá com seu propósito de regulamentar projetos de REDD. Prova disso foi ter editado, pouco antes do início da COP21, o Decreto nº 8.576, de 2015, que cria a Comissão Nacional para REDD+.

Reiterando nossas posições críticas ao marco geral do REDD+, devemos apontar como positivos os artigos 6º e 7º do Decreto, visto que são absolutamente claros ao afirmar que: “pagamentos por resultados REDD+ e seus respectivos diplomas não poderão ser utilizados, direta ou indiretamente, para cumprimento de compromissos de mitigação de outros países perante a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima”; e que o referido diploma “não gerará direitos ou créditos de qualquer natureza”.

Por meio do Decreto fica consolidada a posição do Brasil nesta questão, deixando claro o conflito – e a ilegalidade – de ações subnacionais como do estado do Acre e do Mato Grosso que fizeram leis estaduais prevendo e preparando-se para mercados. Além disso, frustra as expectativas de governos subnacionais, como o da Califórnia nos Estados Unidos, em contabilizar *offsets* de REDD+ em negociação com o Acre e outros estados da Amazônia e responde à preocupação de que as metas brasileiras de redução de emissões relacionadas às florestas estariam sujeitas a dupla contabilidade no âmbito da Convenção.

Todavia, importa também destacar algumas fragilidades do regulamento. Nesse sentido, sobressai o fato de não serem previstos no Decreto espaços de representação específica de povos indígenas, povos e comunidades tradicionais, assim como de camponeses. Tampouco há menção explícita ao direito à consulta livre, prévia e informada nos territórios onde ações e programas de REDD+ possam ser implementados. Tais preocupações nos remetem ao próximo tópico destas discussões.

³⁹ Jornal *Porantim*, **Natureza à venda**. Edição especial. Ano XXXVI, nº 368, Brasília, setembro, 2014.

9 RECOMENDAÇÕES PARA A REGULAMENTAÇÃO DO PROGRAMA NACIONAL DE REDD CONSIDERANDO-SE A ESPECIFICIDADE INDÍGENA E DE OUTRAS COMUNIDADES TRADICIONAIS

A Fundação Nacional do Índio (Funai) divulgou, em março de 2012, recomendações sobre a assinatura de contratos de créditos de carbono por comunidades indígenas. Trata-se do documento “[Povos Indígenas e Redd+ no Brasil: Considerações Gerais e Recomendações](#)”⁴⁰, que é composto por três partes:

- 1) Recomendações para a regulamentação do Programa Nacional de REDD em relação à especificidade indígena;
- 2) Recomendações específicas para projetos/contratos de REDD+ em Terras Indígenas após a regulamentação do Programa Nacional de REDD+;
- 3) Recomendações para o funcionamento do Programa.

Essas recomendações são resultado de um processo de diálogo e reflexão conduzido pela Funai com organizações da sociedade civil, entre elas a Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (APIB) e a Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira (COIAB). O objetivo é orientar as ações governamentais relacionadas ao mecanismo de REDD+ no que se refere à especificidade dos povos indígenas.

A orientação da Funai é para que os indígenas tenham o máximo de cuidado ao serem abordados por alguma empresa ou pessoa jurídica com propostas como essas, podendo solicitar o assessoramento da Funai, a fim de garantir que não sejam lesados em seus direitos.

Destacamos os seguintes itens que, se inseridos em marcos normativos nacionais, terão o condão de evitar a repetição das lamentáveis experiências de contratos de REDD entre empresas e comunidades indígenas:

- 1.1.* É reconhecida a titularidade dos povos indígenas sobre os benefícios gerados por atividades lícitas desenvolvidas em terras indígenas, inclusive créditos de carbono oriundos de projetos de desmatamento evitado e de manutenção dos estoques de carbono e demais serviços ambientais (REDD+).

⁴⁰ Disponível em http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:mlH7fP0oC48J:cggamgati.funai.gov.br/index.php/download_file/view/1527/503/+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br. Acesso em 14/6/2016.

- 1.6. Em qualquer iniciativa de REDD+ deve ser garantida às comunidades a autonomia de decisão quanto à gestão de suas terras e recursos, sempre respeitando o modo de vida tradicional e os mecanismos comunitários de decisão dos povos indígenas, desde que em consonância com a legislação vigente.
- 1.8. O art. 231 da CF reconhece a posse permanente e o usufruto exclusivo dos povos indígenas sobre suas terras e recursos naturais. Serão consideradas nulas e inconstitucionais quaisquer iniciativas que comprometam o usufruto exclusivo dos povos indígenas sobre seus recursos e a sua manutenção física e cultural.
- 2.1. Projetos de REDD+ só serão plenamente elegíveis em Terras Indígenas que já tenham sido declaradas e estejam na posse plena dos povos indígenas.

O documento traz ainda que as iniciativas de REDD+ devem ser precedidas de amplo processo de informação, inclusive sobre riscos e oportunidades do mecanismo, de modo a permitir seu entendimento pelas comunidades e povos indígenas afetados e interessados; assegurar o direito ao consentimento livre, prévio e informado às populações indígenas; e garantir às comunidades a autonomia de decisão quanto à gestão de suas terras e recursos, sempre respeitando o modo de vida tradicional e os mecanismos comunitários de decisão dos povos indígenas, desde que em consonância com a legislação vigente.

Lamentavelmente, essas diretrizes não constam no Anexo I da Estratégia Nacional para REDD+ (ENREDD+), intitulado *Conjunto de premissas para implementação de REDD+ em Terras Indígenas* (Quadro 1), um texto praticamente inócuo, de mínima incidência na efetiva proteção dos direitos e interesses indígenas.

Quadro 1: Princípios/Premissas acordados entre a Fundação Nacional do Índio e o Ministério do Meio Ambiente para a elaboração da Estratégia Nacional de REDD+

- Reconhece-se a contribuição histórica dos povos indígenas para a manutenção dos estoques florestais, por meio do manejo tradicional dos recursos bem como por estratégias de gestão territorial;
- Reconhece-se que o desmatamento histórico acumulado nas terras indígenas é pouco expressivo e está associado às formas próprias de ocupação indígena do território, sem que isso signifique que os modos de vida tradicionais sejam considerados “vetores de desmatamento ou de degradação”;

- Afirma-se que 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 venham para dentro das terras indígenas;
- Acorda-se, portanto, que 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;
- Considera-se que tal papel será cumprido por meio de ação *ex-ante* de antecipação e prevenção de vetores de pressão para desmatamento sobre terras indígenas, de modo que o desmatamento futuro seja coibido;
- Considera-se que o custo da manutenção em longo prazo dos estoques de carbono florestal em terras indígenas será equivalente ao investimento real de criação e consolidação dos planos de gestão territorial indígena;TM
- Considera-se que a estratégia nacional de REDD+, por meio de um componente indígena, 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);
- Reitera-se que 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;
- Consideram-se as iniciativas de serviços ecossistêmicos/REDD+ sejam realizadas preferencialmente pelos provedores dos serviços ecossistêmicos, 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;
- Entende-se a definição de iniciativas de serviços ecossistêmicos/REDD+ requer a consideração concreta de aspectos técnicos e científicos, como a garantia de permanência de resultados alcançados e de se evitar deslocamentos (integridade ambiental);
- Reitera-se que o componente indígena da estratégia nacional será implementado em franca articulação com as políticas e programas nacionais, estaduais e locais;
- Entende-se que o papel de MMA e Funai é de estimular e apoiar os processos de desenho e implementação de iniciativas de serviços ecossistêmicos/REDD+ por povos indígenas, por meio de recursos financeiros, tecnologia e capacitação endógena;
- Reitera-se que as iniciativas de serviços ecossistêmicos/REDD+ devem respeitar, reconhecer e valorizar os sistemas socioculturais dos povos indígenas;
- Afirma-se que um sistema de monitoramento e transparência na execução das iniciativas indígenas de serviços ecossistêmicos/REDD+ será instituído por meio da estratégia nacional de REDD+, em plena articulação com sistemas de informação existentes, como o site REDD+ Brasil do MMA;

- Afirma-se 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);
- Afirma-se também que linhas de apoio a iniciativas indígenas, bem como o desenho e a implementação de planos de gestão ambiental e gestão territorial em terras indígenas, serão criadas ou ampliadas no âmbito dos mecanismos financeiros da PNMC;
- Afirma-se que a Funai e o MMA buscarão viabilizar o acesso facilitado de organizações e representações indígenas a fundos associados a serviços ecossistêmicos/REDD+;
- Reconhece-se que existem demandas remanescentes sobre o reconhecimento de direitos indígenas sobre áreas, além de áreas sob apreciação judicial, que merecerão tratamento especial no âmbito da estratégia nacional de REDD+, de modo que não se criem incentivos perversos para ocupação indevida dessas áreas para fins de compensação de carbono ou serviços ecossistêmicos;
- Afirma-se que a Funai, por meio da PNGATI, deve orientar os povos indígenas sobre oportunidades de financiamento para atividades de gestão territorial, especialmente a partir de políticas de incentivos à conservação ambiental, valorização de serviços ecossistêmicos e desenvolvimento sustentável e na utilização de recursos adicionais advindos de atividades de REDD+;
- Afirma-se que 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.

Apesar da menor incidência dessas diretrizes, não se pode deixar de reconhecer seus méritos, embora o primeiro documento elaborado pela Funai avance bem mais no que tange à proteção dos interesses indígenas.

Disso decorre que eventuais proposições legislativas que almejem regulamentar contratos de REDD em terras indígenas ou territórios ocupados por comunidades tradicionais não deverão deixar de usar esses documentos como fontes de informação e balizamento. Isso nos remete ao próximo tópico deste texto, que trata das proposições legislativas em curso no Congresso Nacional sobre REDD em terras indígenas ou territórios ocupados por populações tradicionais.

10 PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS SOBRE REDD

No Senado Federal, a única proposição sobre REDD em tramitação é o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 212, de 2011, de autoria do Senador Eduardo Braga, que *institui o sistema nacional de redução de emissões por desmatamento e degradação, conservação, manejo florestal sustentável, manutenção e aumento dos estoques de carbono florestal (REDD+), e dá outras providências.*

O PLS foi distribuído às Comissões de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ); de Assuntos Econômicos (CAE); e de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA), cabendo à última a decisão terminativa. No âmbito da CCJ, o PLS recebeu parecer favorável. Atualmente, o PLS se encontra na CAE, aguardando parecer do relator. Após, por força do Requerimento nº 1.083, de 2012, de autoria do Senador Acir Gurgacz, a proposição seguirá para a Comissão de Agricultura e Reforma Agrária, antes de ser apreciada pela CMA.

Conforme se verifica, o PLS apresenta alguns dispositivos extemporâneos, como a instituição da Comissão Nacional de REDD+, criada pelo Decreto nº 8.576, de 2015, e a proposição da Estratégia Nacional de REDD+, lançada em abril de 2016. O texto também carece de atualização legislativa, visto que ainda se refere à Lei nº 4.771, de 1965 (antigo Código Florestal), já revogada.

Outra inconsistência fundamental com o atual marco normativo é a possibilidade, prevista no § 6º do art. 8º, de o Certificado de Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação Florestal (CREDD) ser utilizado para fins de compensação de emissões de gases de efeito estufa de outros países – o que colide frontalmente com o art. 6º do Decreto nº 8.576, de 2015.

A despeito dessas situações, e para aquilo que mais diretamente tangencia nossas discussões, o PLS nº 212, de 2011, apresenta diversos dispositivos dignos de positiva menção. Conforme a proposição, o Sistema Nacional de REDD+ obedecerá a diversos princípios, entre os quais,

- o respeito aos conhecimentos, direitos e modo de vida dos povos indígenas, populações tradicionais e agricultores familiares, incluindo o direito ao consentimento livre, prévio e informado, conforme definido em regulamento e considerando a legislação correlata e os acordos internacionais dos quais o Brasil seja signatário (inciso III do art. 4º), e

- a plena e efetiva participação dos diferentes segmentos da sociedade brasileira nas ações de REDD+, com ênfase nos povos indígenas, populações tradicionais e agricultores familiares, naquelas que afetem seus territórios e entorno, considerando e reconhecendo o papel e protagonismo destes na conservação dos ecossistemas naturais (inciso IV, do art. 4º).

Segundo a proposição, as áreas florestais ocupadas por populações tradicionais, quilombolas e povos indígenas que ainda não obtiveram reconhecimento de direitos a terra poderão ser elegíveis para projetos de REDD+, mediante concessão de direito real de uso ou outra forma admitida em lei, dispensada licitação, nos termos do art. 6º, § 3º, da Lei nº 11.284, de 2006 (art. 11, § 2º). Trata-se de significativo progresso, embora esse instrumento não assegure a titularidade das terras às populações tradicionais e povos indígenas.

Importante avanço traz o art. 13, ao estabelecer que nos programas ou projetos de REDD+ desenvolvidos em terras indígenas, em áreas legitimamente ocupadas por populações tradicionais e em territórios quilombolas, deve ser garantida a participação das populações legalmente residentes, em todas as etapas e processos de tomada de decisão, incluindo os referentes à definição, negociação e repartição dos benefícios estabelecidos, mediante termo de consentimento livre, prévio e informado, obtido mediante assembleia ou audiência pública convocada especificamente para esse fim.

Segundo a proposição, o desenvolvimento de projetos de REDD+ em propriedade privada está condicionado à comprovação da regularidade fundiária do imóvel ou imóveis nos quais o projeto será desenvolvido (art. 15, *caput*). Não serão permitidos projetos de REDD+ em propriedade privada na qual exista disputa sobre os direitos de propriedade ou posse da terra (art. 15, § 1º).

A despeito desses avanços, alguns dispositivos do PLS nº 212, de 2011, merecem reparos. De acordo com o art. 12, nos programas ou projetos de REDD+ desenvolvidos em unidades de conservação e terras indígenas, os recursos auferidos devem ser aplicados *sobretudo* nas respectivas áreas, priorizando as ações de proteção e de desenvolvimento sustentável voltadas à população legalmente residente, quando existente. Essa orientação parece colidir com a estabelecida no parágrafo único do art. 13, que assegura a aplicação da *totalidade* dos recursos auferidos com projetos de REDD em terras indígenas, áreas legitimamente ocupadas

por populações tradicionais e territórios quilombolas em ações de redução de pobreza, inclusão social e melhoria das condições de vida das pessoas que vivem nessas áreas.

O PLS assegura que projetos de REDD+ em propriedade privada respeitem eventuais normas de permissão de acesso de populações tradicionais a áreas privadas, devendo também incluir esses grupos entre os receptores de parte dos benefícios gerados pelo projeto, se for comprovada sua contribuição para as ações de REDD+ (art. 15, § 2º). Entretanto, a ausência de dispositivos que estabeleçam sanções ao descumprimento desse preceito leva-nos a duvidar de sua efetividade.

A análise geral do PLS nº 212, de 2011, revela que o texto apresenta diversas orientações que necessitam se adequar ao atual marco normativo. Com relação aos aspectos que tocam as populações indígenas e comunidades tradicionais, é preciso reconhecer progressos, embora haja espaço para mais. Exemplo é a questão da titularidade das terras, que deve ser assegurada a essas comunidades, antes do desenvolvimento de projetos de REDD.

Uma regulamentação acerca de projetos de REDD em terras indígenas, territórios quilombolas e áreas ocupadas por outros povos e comunidades tradicionais não pode prescindir da participação dos próprios interessados. Um importante exercício seria cotejar o conteúdo do documento [*Povos Indígenas e Redd+ no Brasil: Considerações Gerais e Recomendações, da Funai*](#), com o que propõe o PLS nº 212, de 2011, em vista de identificar aquilo que poderia ser aprimorado ou retificado na proposição legislativa.

Apenas para exemplificar, ao procedermos assim, veríamos que o PLS não previu:

- que as iniciativas de REDD+ sejam precedidas de amplo processo de informação, inclusive sobre riscos e oportunidades do mecanismo, de modo a permitir seu entendimento pelas comunidades e povos indígenas afetados e interessados, conforme prevê o item 1.4 do documento;
- garantia às comunidades canais de comunicação para o registro de denúncias ocasionadas pelo não cumprimento ou desrespeito a salvaguardas socioambientais e direitos indígenas, assim como um mecanismo claro de resolução de conflitos, conforme prevê o item 1.7;

- que os benefícios de REDD+ (inclusive créditos de carbono) sejam considerados de propriedade da coletividade;
- que quaisquer contratos de cessão de direitos sobre créditos de carbono só poderão ocorrer posteriormente à existência de um plano de gestão territorial e de aplicação dos benefícios que contemple atividades de REDD+, desenvolvido com a participação da comunidade e 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.

Na Câmara dos Deputados tramita o Projeto de Lei (PL) nº 225, de 2015, do Deputado Ricardo Tripoli, que institui o sistema nacional de redução de emissões por desmatamento e degradação, conservação, manejo florestal sustentável, manutenção e aumento dos estoques de carbono florestal (REDD+), e dá outras providências. Em razão da distribuição a mais de três comissões de mérito⁴¹, a proposição foi encaminhada a Comissão Especial para análise, conforme o disposto no art. 34, II, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD).

Ao se analisar o conteúdo do PL nº 225, de 2015, verifica-se identificação quase completa com o do PLS nº 212, de 2011. Pelo ano de elaboração, pode-se afirmar que o texto do Senado foi utilizado como base para o da Câmara dos Deputados. Isso se observa tanto no corpo dos projetos de lei quanto em suas justificações, idênticas, à exceção de dois parágrafos constantes no PL e ausentes no PLS.

Todavia, importantes alterações de mérito foram efetuadas entre os textos. Na tabela a seguir, cotejamos os dois projetos de lei, com o intuito de realçar suas principais diferenças:

⁴¹ Comissões de Integração Nacional, Desenvolvimento Regional e da Amazônia; Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural; Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável; Finanças e Tributação,

PL nº 225, de 2015 (Câmara dos Deputados)	PLS nº 212, de 2011 (Senado Federal)
<p>Art. 4º O Sistema Nacional de REDD+ será implementado em consonância com a Política Nacional de Mudança do Clima, instituída pela Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009, de forma integrada entre a União, os Estados e os Municípios e obedecerá aos seguintes princípios:</p>	<p>Art. 4º O Sistema Nacional de REDD+ será implementado em consonância com a Política Nacional de Mudança do Clima, instituída pela Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009, de forma integrada entre a União, os Estados e os Municípios e obedecerá aos seguintes princípios:</p>
<p>II – existência e funcionamento de estruturas e mecanismos democráticos e transparentes, eficazes para uma gestão florestal <u>participativa, de modo a garantir o direito das populações envolvidas nas ações de REDD+ de uso, administração e conservação dos recursos naturais existentes em suas terras e territórios</u>, observada a legislação correlata e a soberania nacional;</p>	<p>II – existência e funcionamento de estruturas transparentes e eficazes de gestão florestal, observada a legislação correlata e a soberania nacional;</p>
<p>III – respeito ao direito de autodeterminação dos povos indígenas e dos povos e comunidades tradicionais, bem como aos seus conhecimentos e modo de vida, incluindo o direito ao consentimento livre, prévio e informado, conforme definido em regulamento e considerando a legislação correlata e os acordos internacionais dos quais o Brasil seja signatário, <u>nomeadamente a Convenção 169 da OIT, a Convenção da Diversidade Biológica, a Declaração dos Povos Indígenas e o Tratado Internacional sobre Recursos Fitogenéticos para Alimentação e Agricultura (TIRFAA)</u>;</p>	<p>III – respeito aos conhecimentos, direitos e modo de vida dos povos indígenas, populações tradicionais e agricultores familiares, incluindo o direito ao consentimento livre, prévio e informado, conforme definido em regulamento e considerando a legislação correlata e os acordos internacionais dos quais o Brasil seja signatário;</p>
<p>IV – plena e efetiva participação dos diferentes segmentos da sociedade brasileira nas ações de REDD+, com ênfase <u>na implementação de ações que garantam a igualdade de condições de participação dos povos indígenas, povos e comunidades tradicionais e dos agricultores familiares, em todas as etapas das ações de REDD+, nos processos de tomada de decisão, inclusive quanto à definição, negociação e distribuição dos benefícios</u>, considerando e reconhecendo o papel e protagonismo destes na conservação dos ecossistemas naturais;</p>	<p>IV – plena e efetiva participação dos diferentes segmentos da sociedade brasileira nas ações de REDD+, com ênfase nos povos indígenas, populações tradicionais e agricultores familiares, naquelas que afetem seus territórios e entorno, considerando e reconhecendo o papel e protagonismo destes na conservação dos ecossistemas naturais;</p>

PL nº 225, de 2015 (Câmara dos Deputados)	PLS nº 212, de 2011 (Senado Federal)
<p>V – compatibilidade das ações de REDD+ com a proteção e conservação dos ecossistemas naturais, da diversidade biológica e outros serviços ambientais, <u>como também com os direitos de usufruto, posse e propriedade dos envolvidos e dos direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais consolidados nos acordos internacionais e na Constituição Federal</u>, assegurando que essas ações:</p>	<p>V – compatibilidade das ações de REDD+ com a proteção e conservação dos ecossistemas naturais, dos serviços ambientais e da diversidade biológica, assegurando que essas ações:</p>
<p>a).....</p>	<p>a).....</p>
<p>b).....</p>	<p>b).....</p>
<p><u>c) promovam o uso e manejo da diversidade biológica pelos envolvidos, de modo a valorizar os modos de ser e fazer e as formas de trabalho das populações envolvidas, garantindo a manutenção da produção de alimentos, a geração de renda e empregos nas terras e territórios envolvidos nestas ações;</u></p>	<p>alínea c ausente</p>
<p>VI – existência e funcionamento de mecanismos participativos que assegurem a permanência e eliminem os riscos de vazamentos de emissões decorrentes das ações de REDD+, <u>em respeito à autodeterminação e aos conhecimentos dos povos indígenas, povos e comunidades tradicionais e agricultura familiar, conforme estabelecido em regulamento, de acordo com os tratados internacionais dos quais o Brasil é signatário;</u></p>	<p>VI – existência e funcionamento de mecanismos que assegurem a permanência e eliminem os riscos de vazamentos de emissões decorrentes das ações de REDD+, conforme estabelecido em regulamento;</p>
<p>VII – existência de mecanismos participativos que assegurem a transparência e <u>gestão democrática</u> da alocação dos recursos, <u>de forma a assegurar a efetiva participação em igualdade de condições aos povos indígenas, povos e comunidades tradicionais e da agricultura familiar beneficiárias das ações.</u></p>	<p>VII – existência de mecanismos que assegurem a transparência da alocação dos recursos.</p>

PL nº 225, de 2015 (Câmara dos Deputados)	PLS nº 212, de 2011 (Senado Federal)
Art. 5º.....	Art. 5º.....
<p>III – realização de estimativas das emissões antropogênicas de gases de efeito estufa por fontes e remoções por sumidouros, relativas a florestas, assim como os estoques de carbono florestal, tendo por referência as recomendações científicas <u>validadas internacionalmente e recepcionadas pela Convenção Quadro sobre Mudanças Climáticas, levando em conta os conhecimentos tradicionais associados ao uso e conservação da diversidade biológica, conforme estabelecido pela Convenção da Diversidade Biológica;</u></p>	<p>III – realização de estimativas das emissões antropogênicas de gases de efeito estufa por fontes e remoções por sumidouros, relativas a florestas, assim como os estoques de carbono florestal, tendo por referência as recomendações <u>do Painel Intergovernamental sobre Mudança do Clima (IPCC), do Painel Brasileiro sobre Mudança do Clima (PBMC) ou dos Painéis técnicos instituídos no âmbito da Comissão Nacional para REDD+ e por ela aprovadas;</u></p>
<p>IV – estabelecimento de sistemas de monitoramento <u>participativos</u> do desmatamento e da degradação florestal por bioma, baseados em metodologia validada cientificamente e <u>recepcionadas pela Convenção Quadro sobre Mudanças Climáticas e pela Comissão Nacional para REDD+, e que sejam mensuráveis, verificáveis e comunicáveis, levando-se em conta para esse monitoramento, as técnicas e o conhecimento tradicional associado dos povos indígenas, povos e comunidades tradicionais e da agricultura familiar, em respeito ao direito de autodeterminação destas populações conforme tratados internacionais dos quais o Brasil é signatário;</u></p>	<p>IV – estabelecimento de sistemas de monitoramento do desmatamento e da degradação florestal por bioma, baseados em metodologia validada cientificamente e que sejam mensuráveis, verificáveis e comunicáveis;</p>
<p>IX – instituição da Comissão Nacional para REDD+, com participação de representantes dos Governos federal, estaduais e municipais, <u>dos povos indígenas, comunidade quilombola, dos povos e comunidades tradicionais, da agricultura familiar, organizações não-governamentais</u> e dos setores empresarial e acadêmico, cuja estrutura e funcionamento serão definidos por decreto do Poder Executivo Federal, com a finalidade de, entre outros:</p>	<p>IX – instituição da Comissão Nacional para REDD+, com participação de representantes dos Governos federal, estaduais e municipais, da sociedade civil e dos setores empresarial e acadêmico, cuja estrutura e funcionamento serão definidos por decreto do Poder Executivo Federal, com a finalidade de, entre outros:</p>

PL nº 225, de 2015 (Câmara dos Deputados)	PLS nº 212, de 2011 (Senado Federal)
g) instituir mecanismo de resolução de conflitos relacionados ao Sistema Nacional de REDD+ e aos programas e projetos de REDD+, <u>sendo garantida a participação do Ministério Público Federal, nos termos de suas atribuições institucionais, nomeadamente conforme art. 129, III, V da Constituição Federal.</u>	g) instituir mecanismo de resolução de conflitos relacionados ao Sistema Nacional de REDD+ e aos programas e projetos de REDD+.
Art. 6º São instrumentos para a implementação do Sistema Nacional de REDD+:	Art. 6º São instrumentos para a implementação do Sistema Nacional de REDD+:
II – <u>a estratégia nacional de REDD+</u> , os planos nacionais de prevenção e controle do desmatamento por Bioma, assim como os planos estaduais e outras políticas e programas desenvolvidas com a mesma finalidade, em âmbito federal, estadual e municipal;	II – os planos nacionais de prevenção e controle do desmatamento por Bioma, assim como os planos estaduais e outras políticas e programas desenvolvidas com a mesma finalidade, em âmbito federal, estadual e municipal;
Art. 7º Constituem fontes de financiamento para o Sistema Nacional de REDD+:	Art. 7º Constituem fontes de financiamento para o Sistema Nacional de REDD+:
–	X – <u>recursos orçamentários</u> ;
<u>Parágrafo único. As doações realizadas por entidades nacionais e internacionais, públicas ou privadas não autoriza a emissão de certificados com efeito legal para comprovar a redução de emissões de gases efeito estufa no mercado de carbono.</u>	–
Art. 11.....	Art. 11
§ 1º.....	§ 1º.....
VI – propriedades privadas, na forma de regulamento no que se refere às áreas de reserva legal, preservação permanente, <u>previstas na Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012,</u> e de servidão ambiental, de que trata a Lei nº 6.938, de 1981;	VI – propriedades privadas, incluindo as áreas de reserva legal, preservação permanente e servidão florestal, previstas na <u>Lei nº 4.771, de 1965,</u> e de servidão ambiental, de que trata a Lei nº 6.938, de 1981, <u>conforme disposto em regulamento;</u>

PL nº 225, de 2015 (Câmara dos Deputados)	PLS nº 212, de 2011 (Senado Federal)
<p>§ 2º Áreas florestais ocupadas por populações tradicionais, quilombolas e povos indígenas que ainda não obtiveram reconhecimento de direitos à terra <u>não</u> poderão ser elegíveis para projetos de REDD+.</p>	<p>§ 2º Áreas florestais ocupadas por populações tradicionais, quilombolas e povos indígenas que ainda não obtiveram reconhecimento de direitos a terra poderão ser elegíveis para projetos de REDD+, <u>mediante concessão de direito real de uso ou outra forma admitida em lei, dispensada licitação, nos termos do art. 6º, § 3º, da Lei nº 11.284, de 2006.</u></p>
<p>Art. 13. Nos programas ou projetos de REDD+ desenvolvidos nas áreas referidas nos incisos I, III e IV do § 1º do art. 11, deve ser garantido <u>o direito de consentimento livre, prévio e informado</u>, por meio da participação das populações legalmente residentes em todas as etapas e processos de tomada de decisão, incluindo os referentes à definição, negociação e repartição dos benefícios estabelecidos, <u>conforme estabelecido em Lei ou regulamento próprio.</u></p>	<p>Art. 13. Nos programas ou projetos de REDD+ desenvolvidos nas áreas referidas nos incisos I, III e IV do § 1º do art. 11, deve ser garantida a participação das populações legalmente residentes, em todas as etapas e processos de tomada de decisão, incluindo os referentes à definição, negociação e repartição dos benefícios estabelecidos, <u>mediante termo de consentimento livre, prévio e informado, obtido mediante assembleia ou audiência pública convocada especificamente para esse fim.</u></p>
<p>Art. 14.....</p> <p>§ 2º A transação de UREDD ou CREDD de programas ou projetos desenvolvidos <u>em território indígenas, territórios quilombolas e de outros povos e comunidades tradicionais</u>, assim como nas áreas de assentamentos rurais, não caracteriza cessão de usufruto, de uso ou de direito sobre a propriedade do imóvel a terceiros, <u>conforme disposto no § 2º do art. 231 da Constituição Federal, no art. 17 do Decreto 4887/2003</u> e no disposto no art. 21 da Lei nº 8.629, de 1993, respectivamente.</p>	<p>Art. 14.....</p> <p>§ 2º A transação de UREDD ou CREDD de programas ou projetos desenvolvidos em assentamentos rurais não caracteriza cessão de uso ou de direito sobre a propriedade do imóvel a terceiros, para fins do disposto no art. 21 da Lei nº 8.629, de 1993.</p>

Ao comparar os dois textos, verifica-se que o de origem na Câmara dos Deputados é consideravelmente mais rico em termos e expressões que garantem a proteção e o interesse de povos indígenas e comunidades tradicionais. De fato, nele estão presentes diversos elementos ausentes no texto do Senado Federal, tais como

*gestão participativa, efetiva participação em igualdade de condições, respeito ao direito de autodeterminação destas populações, direito de consentimento livre, prévio e informado*⁴² e menção expressa à Convenção nº 169 da OIT, apenas para dar alguns exemplos.

Alguns dispositivos discrepantes chamam bastante a atenção. Veja-se a omissão dos termos *territórios indígenas, territórios quilombolas e de outros povos e comunidades tradicionais* no § 2º do art. 14 do texto do Senado Federal. Observe-se também a ausência, no PLS (e no próprio Decreto nº 8.576, de 2015), de representantes dos povos indígenas, de comunidades quilombolas, dos povos e comunidades tradicionais, da agricultura familiar e organizações não-governamentais na Comissão Nacional para REDD+, conforme o inciso IX do art. 5º. Note-se ainda a exclusão, novamente no texto do Senado, do Ministério Público como ente a integrar a mediação de conflitos, prevista na alínea g, do inciso IX do art. 5º.

No entanto, talvez a modificação mais significativa ocorra no § 2º do art. 11. Enquanto a proposta em tramitação na Câmara dos Deputados estabelece que nas áreas florestais ocupadas por populações tradicionais, quilombolas e povos indígenas que ainda não obtiveram reconhecimento de direitos à terra **não** poderão ser elegíveis para projetos de REDD+, o texto em trâmite no Senado Federal prevê essa possibilidade, mediante termo de consentimento livre, prévio e informado, obtido em assembleia ou audiência pública convocada especificamente para esse fim. Trata-se de uma diferença crucial que modifica severamente o cerne dos programas de REDD+ em terras indígenas e ocupadas por populações tradicionais. A posição da Câmara dos Deputados perfila-se com a consignada no item 2.1 do documento “[Povos Indígenas e Redd+ no Brasil: Considerações Gerais e Recomendações](#)“, da Funai. A segurança jurídica do projeto e de todo o processo exige essa cautela.

Em suma, o texto da Câmara dos Deputados é significativamente mais adequado aos povos indígenas, comunidades tradicionais e pequenos agricultores que o do Senado Federal que, ao suprimir salvaguardas e amarras necessárias a esses povos e comunidades, subtrai-lhe garantias fundamentais quando da implementação de projetos

⁴² Há uma sutil diferença quanto ao direito de consentimento livre, prévio e informado no art. 13 de ambos os projetos. No texto da Câmara dos Deputados, o consentimento livre, prévio e informado é considerado como um direito. Há, portanto, uma acepção principiológica. No equivalente dispositivo do texto do Senado, o consentimento livre, prévio e informado é assegurado mediante um termo, portanto um instrumento (meio).

de REDD em áreas por eles ocupadas. No entanto, assim como o texto do Senado, o PL da Câmara dos Deputados tampouco se perfila às diretrizes emanadas pela Funai no documento [*Povos Indígenas e Redd+ no Brasil: Considerações Gerais e Recomendações*](#), o que fragiliza o alcance de seus objetivos.

11 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Historicamente se reconhece o fracasso do Protocolo de Kyoto. Não obstante a fixação de uma meta de redução, a emissão de GEE aumentou ao longo dos anos. Uma das explicações para esse insucesso são os próprios mecanismos de flexibilização nele previstos, em especial o MDL. De uma lógica original de redução, partiu-se para uma lógica de compensação, que não ataca as causas estruturais do problema. Ao contrário, legitima-se o direito de poluir, desde que as emissões globais permaneçam inalteradas, o que é virtualmente impossível de se garantir, sobretudo se admitirmos mecanismos de captura meramente transitória dos GEE.

Outro problema fundamental desses instrumentos de mercado é a dificuldade de se ajustar um patamar adequado de emissão e de distribuição de cotas de poluição, bem como de se monitorar o quanto se está de fato emitindo ou compensando. Daí se verifica o caráter volúvel desse mecanismo e sua inerente incapacidade de efetivamente lidar com o problema das emissões de GEE.

Fracassada essa estratégia, eis que o sistema econômico reconfigura-se, não para modificar-se, mas para perpetuar-se. Avança, então, sobre as áreas de florestas, por sua habilidade de funcionarem como sumidouros de carbono.

Nada mais rentável para o capitalismo selvagem que tornar a crise climática, por ele próprio causada, um meio de aferição de lucros que, quanto maiores, melhores. Ocorre que, pela lógica econômica, quanto mais escasso o bem, mais valor ele tem. Não é difícil imaginar o conseqüente óbvio dessa perspectiva: quanto mais raras as florestas, mais o sistema lucra, o que revela seu inerente desinteresse em promover a ampla recuperação das áreas florestais.

Quando a prática sistematicamente falha, o problema reside na própria teoria. De fato, não são raros os exemplos de projetos de REDD em terras indígenas e de comunidades tradicionais que levaram à desagregação comunitária, ao impedimento da livre utilização do território e ao empobrecimento econômico, cultural e social. E não

poderia ser diferente, uma vez que os pressupostos do REDD têm justamente por característica a afetação do tecido social dessas comunidades.

No entanto, apesar das desvantagens e dos malefícios intrínsecos dos projetos de REDD, o País prosseguirá com sua intenção de regulamentá-los. Aposta-se equivocadamente na capacidade de alocação de recursos financeiros por meio desses instrumentos, o que aumentaria as chances de desenvolvimento local e de proteção e recuperação florestal. Esperamos ao menos que as lições aprendidas sejam de fato assimiladas nos textos normativos que surgirem desse processo. Exemplos pedagógicos não faltam, nem tampouco alertas e diretrizes emanadas inclusive por órgãos públicos, como a Funai, que, se acatadas, teriam o condão de amenizar os prejuízos dos projetos de REDD.

Isso não nos impede de advertir para o fato de que a situação climática é grave demais para que se perca mais tempo com soluções meramente paliativas e ilusórias. Pela falácia de seus pressupostos, por não atacarem as causas estruturais da crise climática e pelo que revelam os incontáveis exemplos no Brasil e alhures, os instrumentos de mercado não se constituem oportunidades, mas verdadeiro perigo para a sociedade brasileira e mundial.

Se é para agirmos segundo a lógica financeira, que o façamos de modo apropriado, sem escamoteações. De fato, somos todos devedores dos povos indígenas e de outras comunidades tradicionais, pois é graças a eles que subsistem áreas florestais. Seu modo de vida e de organização social nos ensina outra possibilidade de relacionamento e interação com a natureza, mais respeitosa e equilibrada, diferente do modo predatório e truculento que temos desenvolvido, que resulta em pobreza, exaurimento e poluição.

Por manterem a floresta “em pé” e nos assegurarem sumidouro de carbono, água, oxigênio, biodiversidade, dentre tantas outras provisões, esses povos e comunidades devem ser regamente recompensados por toda a humanidade, seus devedores. Ao assumirmos essa perspectiva, deveríamos dar-lhes aquilo que realmente valorizam e de que mais necessitam: respeito. Concretamente, deveríamos começar por saldarmos nossa dívida histórica e realizarmos a demarcação e a posse definitiva de seus territórios tradicionalmente ocupados, seu mais fundamental e negado direito. Políticas públicas adequadas de saúde, educação e segurança também se afiguram como

necessárias. Isso certamente é-lhes muito mais valioso que parcas retribuições financeiras de países e empresas estrangeiras ou nacionais por conservarem a floresta, especialmente se vierem no bojo de pactos leoninos, como temos visto.

A solução para a crise ecológica e o aquecimento global não passa pelos mecanismos tradicionais de mercado – ainda que travestidos de verde –, posto que estes são os próprios causadores de tais efeitos. Sequer a regulação econômica, para conter abusos, é suficiente, uma vez que dependeria de um consenso global praticamente inatingível. A solução passa necessariamente por uma revolução ética do ser humano que o faça perceber-se não como que separado ou acima das demais criaturas, mas com elas irmanado e por elas responsável, porque comunga de uma origem comum, de uma recíproca pertença e de um futuro partilhado.

Essa consciência basilar permitiria a gestação de novas convicções, atitudes e estilos de vida, a começar pela revisão profunda do modelo de desenvolvimento em vigor, cujo objetivo é apenas mais lucrar, mais produzir e mais consumir, pouco se interessando na origem, no fim ou nas externalidades do processo produtivo. Caminho inevitável é a aposta maciça na agroecologia, na substituição da matriz energética com base no carbono, no manejo comunitário das florestas e dos territórios e na economia solidária, entre outras medidas – ações há muito defendidas e praticadas pelos movimentos sociais, pelos povos indígenas e pelas comunidades tradicionais. Em maior escala ainda, padrões de produção e de consumo, bem como de distribuição de riqueza, devem ser repensados, de modo que contemplem os valores de sustentabilidade ambiental e justiça social.

Quaisquer esforços que não se direcionem para essas mudanças significarão, em última análise, perigosa distração e procrastinação do que realmente é urgente e necessário.

Missão da Consultoria Legislativa

Prestar consultoria e assessoramento especializados ao Senado Federal e ao Congresso Nacional, com o objetivo de contribuir com o aprimoramento da atividade legislativa e parlamentar, em benefício da sociedade brasileira.



Núcleo de Estudos
e Pesquisas

Consultoria
Legislativa

