

Povos Indígenas e REDD+ no Brasil: Considerações Gerais e Recomendações

Apresentação

O mecanismo de REDD+¹ tem se tornado um tema central nas discussões entre os povos indígenas não somente devido às potenciais oportunidades que este oferece em termos de benefícios para a preservação de seus territórios e modos de vida, mas também pelos riscos inerentes a este mecanismo. A falta de acesso a informações sobre o tema acaba excluindo esses povos de um debate mais qualificado, particularmente sobre o marco regulatório nacional e internacional que vem sendo discutido pelo governo brasileiro, sobretudo em relação ao REDD+ em territórios indígenas. A ausência de um ordenamento e uma política sobre a implementação de projetos de REDD+ em terras indígenas tem criado espaço para que organizações e empresas oportunistas tentem implementar projetos com comunidades sem as devidas ressalvas e salvaguardas aos seus direitos. Nesse contexto, a Fundação Nacional do Índio - FUNAI tem sido consultada e requisitada a se posicionar por meio de pareceres sobre a viabilidade ou não desses projetos.

Em função desse quadro, a FUNAI e algumas organizações da sociedade civil² se reuniram para refletir sobre o assunto e gerar recomendações para que se contemple a especificidade indígena nas iniciativas de REDD+ que vêm sendo desenvolvidas. O presente documento visa, desse modo, gerar subsídios e propostas que orientem ações estatais e locais em relação à particularidade dos povos indígenas e o mecanismo de REDD+ no âmbito nacional. Considera-se que o caminho para garantir que os direitos indígenas não sejam lesados nesse processo é a construção da regulamentação do mecanismo por meio de uma estratégia nacional que leve em conta as normativas já existentes sobre populações indígenas. Recomendamos que a partir da Estratégia Nacional de REDD+ a forma/destinação dos benefícios seja regida pelo programa nacional de REDD+, podendo incluir a possibilidade de realização de projetos de REDD+ com povos indígenas como alternativa de beneficiamento do mecanismo.

¹ No âmbito da Convenção de Clima da ONU (UNFCCC), a sigla *REDD+* (*REDD plus*) contempla ações em países em desenvolvimento de: (i) redução das emissões provenientes de desmatamento, (ii) redução das emissões provenientes de degradação florestal, (iii) ações para fortalecimento de conservação, (iv) manejo florestal sustentável e (v) aumento de estoque de carbono.

² Instituto Internacional de Educação do Brasil (IIEB), Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia (IPAM) e Instituto Socioambiental (ISA).

1. RECOMENDAÇÕES PARA A REGULAMENTAÇÃO DO PROGRAMA NACIONAL DE REDD EM RELAÇÃO À ESPECIFICIDADE INDÍGENA

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+).

1.2. Aplica-se o marco regulatório em vigor (Constituição Federal, normas indigenistas e ambientais, e instrumentos internacionais de direitos humanos e relacionados³) naquilo que reconhecem os direitos dos povos indígenas de controlar suas terras e recursos como parte da autonomia de sua organização social.

1.3. O mecanismo de REDD+ deve ter como base os **Princípios e Critérios Socioambientais de REDD+** em iniciativas elaboradas e executadas por governos, entidades privadas, organizações da sociedade civil nas terras indígenas da Amazônia, e servir como orientação a essas mesmas iniciativas nas terras indígenas das demais regiões do país.

1.4. 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.

1.5. Iniciativas de REDD+ devem assegurar o direito ao consentimento livre, prévio e informado às populações indígenas.

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.

1.7. Deve-se garantir 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.

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.

³ Declaração da ONU dos Direitos dos Povos Indígenas, Convenção 169 da OIT, entre outros.

1.9. Benefícios de REDD+ (inclusive créditos de carbono) devem ser considerados de propriedade da coletividade e gerar recursos que sejam aplicados em atividades de interesse coletivo como educação, saúde, alternativas econômicas sustentáveis, segurança alimentar, valorização cultural, proteção territorial, infra-estrutura de transporte, comunicação, eficiência energética e fortalecimento cultural e institucional, não substituindo as atribuições inerentes ao Estado Brasileiro relacionadas a esses temas.

1.10. Reconhece-se a existência de outras oportunidades para o financiamento de atividades de conservação florestal em terras indígenas que podem ser trabalhadas pelos povos indígenas no âmbito da gestão de seus territórios que não se limitam à geração de créditos de carbono compensatórios, tais como o mecanismo dedicado a povos indígenas do Forest Investment Program - FIP e o edital de pequenos projetos do Fundo Amazônia.

1.11. Considerando a atribuição da FUNAI na proteção e fiscalização das terras indígenas recomenda-se um teto máximo de benefícios provenientes deste mecanismo por meio de planos de aplicação dos recursos apresentados pelo órgão indigenista oficial, acordado com as comunidades, para fortalecer essas atividades e a vigilância indígena nas terras. Ressalta-se que esses recursos podem fortalecer as atividades já previstas por esses órgãos e pela União, não substituindo os programas e orçamentos governamentais previstos para os territórios indígenas.

1.12. O órgão indigenista oficial pode apresentar projetos institucionais de preparação para REDD+ e acessar recursos de fundos nacionais e internacionais existentes voltados à estruturação do Estado para a implementação ou melhoria das atividades estatais que contribuem para a redução de desmatamento e a conservação de florestas, tais como UN-REDD, FIP e Fundo Amazônia.

1.13. A FUNAI, por meio da Política Nacional de Gestão Ambiental em Terras Indígenas (PNGATI), deve orientar os povos indígenas sobre outras oportunidades de financiamento para atividades de gestão territorial que podem ser complementares a projetos de REDD+, especialmente a partir de políticas de incentivos à conservação ambiental, valorização de serviços ambientais e desenvolvimento sustentável.

1.14. O mecanismo de REDD+ deve ser considerado como ferramenta para a implementação da PNGATI.

1.15. Benefícios oriundos de projetos de REDD+ deve contemplar todas as terras indígenas do país, inclusive aquelas que não possuem cobertura florestal.

2. RECOMENDAÇÕES ESPECÍFICAS PARA PROJETOS/CONTRATOS DE REDD+ EM TERRAS INDÍGENAS APÓS A REGULAMENTAÇÃO DO PROGRAMA NACIONAL DE REDD+

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.

2.2. 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.

2.3. Deve ser garantida a possibilidade de rescisão contratual, bem como de repactuação contratual com periodicidade, pelos povos e comunidades indígenas, adequando o contrato às realidades presentes.

2.4. Em caso de ilegalidades e relações abusivas promovidas por terceiros, ou no caso de distorções na gestão financeira do projeto, lesiva ao patrimônio da comunidade, a FUNAI atuará junto com o MPF e organizações indígenas na fiscalização e defesa de direitos indígenas, inclusive solicitando a anulação de contratos.

2.5. Serão nulos quaisquer contratos de cessão de direitos sobre créditos de carbono vinculados a recursos de pré-investimento, sem a adequação prévia ao plano de gestão territorial indígena e a elaboração de um Project Design Document - PDD de domínio indígena que garanta a transparência e o devido monitoramento do alcance da iniciativa de REDD+.

2.6. Os direitos autorais de estudos técnicos provenientes de qualquer etapa relacionada ao projeto devem ser de titularidade indígena, ficando sua divulgação condicionada à autorização por parte da comunidade indígena.

2.7. Previamente à definição de uma linha de base e áreas elegíveis para projetos e contratos de REDD+ em terras indígenas deve ser realizado, por equipe multidisciplinar, um etnomapeamento com as comunidades, o qual deve considerar, no mínimo:

- O crescimento demográfico passado e futuro da população indígena;
- As áreas necessárias à produção agrícola ou associadas para prover segurança alimentar e geração de renda para as comunidades;

- As áreas necessárias para a expansão das comunidades existentes e implantação de novas, segundo os usos, costumes e necessidades dos povos indígenas;
- As áreas de risco de ocorrência de invasão, fogo ou supressão florestal, a serem definidas no ordenamento territorial/planos de gestão territorial;
- As áreas de uso tradicional e cultural.

2.8. Atividades de REDD+ incidirão sempre em área menor que a área total do território indígena, sendo que a escolha dessa área deverá ser definida pelas comunidades.

2.9. As metodologias para definição de linhas de base e quantificação de estoques utilizadas em projetos de REDD+ em terras indígenas devem ser reconhecidas e aprovadas pelas instituições oficiais nacionais e internacionais competentes.

2.10. Os projetos devem necessariamente estabelecer mecanismos de gestão de recursos de REDD+ que sejam participativos, garantam a sustentabilidade do benefício coletivo, salvaguardas na sua gestão e eficiência na sua rentabilidade. Para tanto, recomenda-se a contratação de instituições de gestão financeira responsáveis pelo rendimento dos recursos e desembolsos parcelados dos fundos para as associações executoras, de acordo com os planos de gestão dos projetos e em concordância com o comitê de monitoramento do projeto de REDD+ e com o plano de investimento dos benefícios.

3. RECOMENDAÇÕES PARA O FUNCIONAMENTO DO PROGRAMA

3.1. Criação de um Comitê Nacional de REDD+, com a atribuição de monitoramento da implantação e desenvolvimento de iniciativas de REDD+ e poder para regular eventuais distorções na execução dos recursos financeiros, considerando-se os seguintes aspectos:

- Diferentes atores na composição de forma a contemplar a representação indígena, devendo ser considerados: (i) a questão de gênero nas comunidades indígenas; (ii) o envolvimento e o compromisso dos representantes indígenas com a base local, sendo esta uma escolha de responsabilidade das organizações indígenas.
- Assessoria técnica com representatividade por bioma;
- Transparência e participação efetiva dos beneficiários diretos;
- Estrutura baseada na governança paritária e com poder de decisão, sendo subsidiado tecnicamente por um Comitê Consultivo, que deverá contar com a participação do órgão indigenista oficial e de instituições parceiras.

3.2. Criação de um Fundo Nacional de REDD+ para garantir o acesso e a correta repartição de benefícios, considerando as seguintes orientações:

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

3.3. Sobre os benefícios que chegam às comunidades indígenas, recomenda-se:

- Respeitar a autonomia e o poder de decisão dos povos indígenas sobre como alocar os benefícios provenientes de REDD+, desde que seja em favor da coletividade;
- Garantir que os povos indígenas possam optar por gerir esses recursos via associação comunitária ou em parceria com o governo e/ou com a sociedade civil;
- Garantir que a distribuição de benefícios possa também ser realizada por meio de fundos acessados por meio de projetos, com um escopo amplo e com linhas prioritárias estratégicas;

- Considerar questões de concentração de recursos, representatividade, modos de vida e produção, podendo exigir outras modalidades de benefícios.

3.4. A distribuição dos benefícios deve ser monitorada por meio de alguma instituição, determinada e supervisionada pelo Comitê, e reportada através de um portal de transparência, com auditoria interna e externa.

3.5. Criação de mecanismos de resolução de conflitos a serem definidos pelo Comitê Nacional de REDD+, o qual poderá demandar o auxílio dos órgãos competentes (ex: Ministério Público Federal).