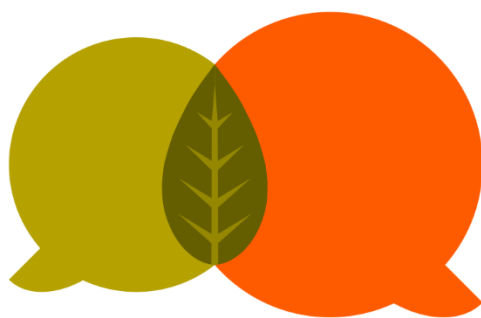




SAIBA MAIS EM:

funbio.org.br/copaibas



DIÁLOGOS PELO CLIMA

UM ENCONTRO DE VOZES PARA UM NOVO FUTURO



COPAÍBAS

COMUNIDADES TRADICIONAIS,
POVOS INDÍGENAS E
ÁREAS PROTEGIDAS NOS BIOMAS
AMAZÔNIA E CERRADO



FUNDO BRASILEIRO PARA
A BIODIVERSIDADE
FUNBIO

Governos Estaduais:
Goiás, Maranhão,
Mato Grosso e Minas Gerais



NICFI Norway's
International Climate
and Forest Initiative

Povos e comunidades tradicionais, povos indígenas e quilombolas: alternativas econômicas, redes e reconhecimento do apoio na preservação

O Brasil é um país de dimensões continentais, com diferentes histórias, culturas e formações. São inúmeros os povos indígenas e grupos sociais que utilizam a natureza de forma integrada no seu dia a dia. Dentre esses grupos poderíamos citar os quilombolas e outros povos e comunidades tradicionais como os veredeiros, vazanteiros, comunidades de fundo e fecho de pasto, catadoras de mangaba, castanheiros, marisqueiros, pescadores/ribeirinhos, quebradeiras de coco babaçu, dentre outros.

São modos de vida e diferentes formas de conhecimento tradicional, que associado a esses grupos, são objeto de reconhecimento internacional. A Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB), assinada em 1992 no âmbito das Nações Unidas, reconhece o papel fundamental dos povos indígenas e dos povos e comunidades tradicionais para a conservação da biodiversidade, bem como salienta a importância de seus conhecimentos para o desenvolvimento de produtos de diferentes indústrias – como cosméticos, fármacos e de biotecnologia.

Em outras palavras, a Convenção determinou um novo regime jurídico, no qual os Estados devem exercer sua soberania sobre todo o patrimônio genético encontrado em condições *in situ*¹ ou mantidos em condições *ex situ*². Para isso três grandes objetivos foram delineados: a conservação da diversidade biológica, o uso sustentável da biodiversidade e a repartição justa e equitativa dos benefícios provenientes da utilização dos recursos genéticos.

No âmbito da CDB, passou a ser realizada bianualmente a Conferência das Partes, também conhecida como COP, em que são debatidos temas ambientais que estejam na pauta das agendas dos Estados Membros. Aliadas à COP de Biodiversidade, a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC) e os demais fóruns de discussão evidenciaram a importância de se pensar alternativas econômicas para o desenvolvimento sustentável.

A CDB já havia determinado que os países signatários deveriam adotar medidas legislativas, administrativas e políticas nacionais que assegurassem a repartição de benefícios decorrentes do

¹ A CDB define conservação *in situ* como a conservação dos ecossistemas e dos habitats naturais e a manutenção e a reconstituição de populações viáveis de espécies nos seus ambientes naturais. Disponível em: mma.gov.br.

² A conservação *ex situ* é a “manutenção, fora do habitat natural, de uma representatividade da biodiversidade, de importância científica ou econômico-social, inclusive para o desenvolvimento de programas de pesquisa, particularmente aqueles relacionados ao melhoramento genético”. Ministério do Meio Ambiente. Conservação *in situ*, *ex situ* e *on farm*. Disponível em: mma.gov.br.

uso da biodiversidade e do conhecimento tradicional a ela associado (“ABS” – *access and benefit sharing*, em inglês). Porém, a COP-10, realizada na cidade de Nagoya, Província de Aichi, Japão, trouxe orientações complementares, como o Protocolo de Nagoya sobre acesso a recursos genéticos e repartição de benefícios e o Plano Estratégico de Biodiversidade para o período de 2011 a 2020. Esse plano, amplamente conhecido como Metas de Aichi, estabeleceu as metas globais para deter a perda de biodiversidade no mundo, que depois viriam a ser sucedidas pelas metas para 2030.

As Convenções não apenas reconhecem o papel do conhecimento tradicional associado, como a meta 11 de Aichi criou a proposta de novos modelos de conservação, ainda em desenvolvimento, denominados OMEC. Essas áreas são compreendidas como “uma área geograficamente definida que não seja uma área protegida, que é governada e gerenciada de maneira a alcançar resultados positivos e sustentados a longo prazo para a conservação da diversidade biológica *in situ*, com funções e serviços associados aos ecossistemas e, onde seja aplicado, valores culturais, espirituais, socioeconômicos e outros valores relevantes no nível local”³.

No Brasil inicialmente foram internalizadas por meio da Resolução CONABIO nº 06/2013, com a meta de que até 2020 fossem conservadas, por meio de unidades de conservação previstas na Lei do SNUC e outras categorias de áreas oficialmente protegidas, como APPs, reservas legais e terras indígenas com vegetação nativa, pelo menos 30% da Amazônia, 17% de cada um dos demais biomas terrestres e 10% de áreas marinhas e costeiras, principalmente áreas de especial importância para a biodiversidade e serviços ecossistêmicos, assegurada e respeitada a demarcação, regularização e a gestão efetiva e equitativa, visando garantir a interligação, integração e representação ecológica em paisagens terrestres e marinhas mais amplas. E a partir dessa meta começou-se a discutir o que poderiam ser as outras categorias oficialmente protegidas e os grupos sociais envolvidos.

Em outras palavras, há um conjunto de iniciativas que protegem o conhecimento tradicional dos diferentes grupos sociais, associado aos recursos genéticos encontrados em território nacional, devendo os Estados Parte da CDB legislar e atuar para o respeito e a preservação de tais conhecimentos, inovações e práticas desses povos e comunidades. Os signatários devem, ainda, incentivar a participação dos detentores desses conhecimentos, inovações e práticas nas políticas nacionais, promovendo a repartição equitativa dos benefícios oriundos da utilização dos CTAs.

O reconhecimento do papel desses povos e comunidades no apoio à preservação ambiental é essencial para que se avance nas discussões sobre redução do desmatamento e mudanças climáticas, que tem ainda na Convenção 169 da OIT, promulgada no Brasil pelo Decreto nº 5.051, de 19 de abril de 2004, um mecanismo prévio de consulta, escuta e consentimento para povos indígenas e tribais⁴, mas que serve de base para a ampliação da discussão sobre a participação para

³ UCN-WCPA – International Union for Conservation of Nature and Natural Resources-World Commission on Protected Areas. Recognising and Reporting Other Effective Area-based Conservation Measures. Technical Report. Switzerland: IUCN, 2019.

⁴ O consentimento livre, prévio e informado deve ser previamente concedido por população indígena ou

outros grupos sociais. Isso significa que o estado brasileiro deve viabilizar a escuta “por meio do diálogo intercultural marcado pela boa fé, [que] deve ser amplamente participativo, ter transparência, ser livre de pressões, flexível para atender a diversidade dos povos e comunidades indígenas e ter efeito vinculante, no sentido de levar o Estado a incorporar o que se dialoga na decisão a ser tomada”⁵.

Porém, para ir além do reconhecimento legal e criar sustentabilidade também financeira para esses grupos, alternativas econômicas e redes de apoio à preservação vêm sendo pensadas.

No âmbito das mudanças climáticas, desenvolver programas e projetos que gerem alternativas econômicas para esses grupos, agregando valor à preservação por eles realizada, é uma das discussões que vem sendo ampliadas. São exemplos desse debate (e também de oportunidades) a incorporação da manutenção da floresta em pé em mecanismos como o crédito de carbono e de Pagamento por Serviços Ambientais (PSA), e a inclusão de costumes alimentares e práticas agroextrativistas em programas públicos, incentivando o aprimoramento de cadeias de valor da sociobiodiversidade.

O reconhecimento das características culturais, conhecimentos e práticas desses povos e comunidades, associado a programas que ofereçam respostas efetivas no combate ao desmatamento e às mudanças climáticas é um dos caminhos para que sejam alcançados os compromissos assumidos pelo Brasil.

A Repartição de Benefícios

O Protocolo de Nagoya, acordo complementar à CDB, estabeleceu instrumentos e diretrizes que reforçam os direitos à repartição justa e equitativa dos benefícios derivados da utilização dos recursos genéticos⁶ e do conhecimento tradicional das populações tradicionais e indígenas. Em vigor no Brasil desde março de 2021, após vários anos de tramitação do Congresso Nacional (desde o mês de junho de 2012), o acordo reconhece o valor econômico da biodiversidade e a repartição de benefícios como um incentivo para a conservação e uso sustentável da diversidade biológica.

comunidade tradicional, por meio de processo de consulta que observe seus usos, costumes e tradições – diversos povos indígenas têm elaborado protocolos de consulta em anos recentes com o intuito de explicitar e indicar ao Estado e a outras partes interessadas como devem ser realizados tais processos de consulta, no contexto específico dos respectivos povos e comunidades.

⁵ Ministério Público Federal (MPF). Disponível em: http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr6/documentose-publicacoes/artigos/docs_artigos/indiospdf.pdf.

⁶ Utilização de recursos genéticos significa realizar pesquisa e desenvolvimento sobre a genética e/ou composição bioquímica dos recursos genéticos, inclusive pela aplicação da biotecnologia. Derivados significam “compostos bioquímicos de ocorrência natural resultante da expressão gênica ou do metabolismo dos recursos biológicos ou genéticos, mesmo que não contenha unidades funcionais de hereditariedade.” (art. 2o).

Embora a ratificação do Protocolo no Brasil tenha demorado, a Lei no 13.123/15 já havia incorporado na legislação brasileira um marco regulatório relacionado ao acesso e repartição de benefícios de patrimônio genético (PG) e conhecimento tradicional associado (CTA). Trata-se de um reconhecimento do direito dos provedores de recursos genéticos e de Conhecimento Tradicional Associado que representa uma alternativa econômica coletiva pouquíssimo explorada, se considerarmos as potencialidades nacionais da sua utilização para o fortalecimento das redes de proteção socioambientais em biomas como a Amazônia e o Cerrado.

A lei trouxe ainda a regulamentação de atividades de pesquisa ou desenvolvimento tecnológico realizados por usuários⁷ e o estímulo a modelos de negócios baseados em produtos da biodiversidade brasileira que visem tanto à conservação da biodiversidade quanto à proteção dos conhecimentos tradicionais a ela associados. Com base nisso, a repartição de benefícios pode ocorrer tanto de modo direto, por meio de acordos entre detentores de CTA e os usuários, quanto por meio da arrecadação de recursos pelos usuários ao Fundo Nacional para a Repartição de Benefícios (FNRB).

O FNRB, vinculado ao Ministério do Meio Ambiente, possui natureza financeira e é um instrumento adicional de apoio à repartição de benefícios no país. Os recursos depositados no Fundo serão geridos pelo Comitê Gestor, que é presidido pelo MMA⁸ e destinados para a implementação do Programa Nacional de Repartição de Benefícios (PNRB). Atualmente o fundo é administrado pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e a contratação e acompanhamento dos projetos a serem apoiados com esses recursos é de responsabilidade do gestor financeiro.

Após registrado no Sistema Nacional de Gestão do Patrimônio Genético e do Conhecimento Tradicional Associado (SisGen)⁹, a repartição de benefícios ocorrerá por meio do FNRB ou repartida via acordos firmados diretamente com uma comunidade provedora previamente identificada.

Do ponto de vista da **repartição de benefícios** a ser realizada, esta poderá ocorrer nas **modalidades monetária ou não monetária**. A possibilidade de utilização de cada uma dessas modalidades varia de acordo com o tipo de acesso: (i) ao patrimônio genético; (ii) ao conhecimento tradicional

⁷ Pessoas naturais ou jurídicas que realizam acesso a patrimônio genético ou conhecimento tradicional associado, ou que explorem economicamente produto acabado ou material reprodutivo oriundo de acesso ao patrimônio genético ou ao conhecimento tradicional associado.

⁸ <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2021-04/mma-tem-r-28-milhoes-para-acoes-ambientais-em-fundo-no-bndes>

⁹ A Lei exige a realização de um cadastro (prévio) da atividade dos usuários junto ao SisGen em todos os casos de acesso no Brasil (pessoa natural ou jurídica nacional, pública ou privada) ou no exterior (associada à instituição nacional de pesquisa científica e tecnológica, pública ou privada, em caso de remessa de amostra de patrimônio genético para o exterior com a finalidade de acesso). SISGEN: sisgen.gov.br

associado de origem não identificável; (iii) ao conhecimento tradicional associado de origem identificável.

No caso repartição de benefícios decorrente de acesso ao **conhecimento tradicional associado de origem não-identificável**, a repartição será realizada apenas na modalidade monetária. Já no caso da repartição de benefícios decorrente de acesso ao **conhecimento tradicional associado de origem identificável** a repartição de benefícios será acordada com a comunidade provedora do conhecimento tradicional acessado por meio da formalização de um Acordo de Repartição de Benefícios (ARB) entre usuário e provedores. Os termos do acordo e da repartição de benefícios deverão ser negociados entre as partes.

Complementarmente à repartição de benefícios estipulada no acordo com a comunidade, o usuário deverá arcar com uma repartição monetária a ser depositada diretamente no FNRB em parcela correspondente a mais 0,5% da receita líquida anual obtida com a exploração econômica ou à metade daquela prevista em acordo setorial. Esses recursos depositados no FNRB também terão destinação exclusiva para ações, atividades e projetos em benefício dos detentores de conhecimentos tradicionais associados.

Adicionalmente, a Lei 13.123 determina que qualquer conhecimento tradicional associado ao patrimônio genético será considerado de natureza coletiva, ainda que apenas um indivíduo de população indígena ou de comunidade tradicional¹⁰ o detenha. Isso é viabilizado por meio **protocolo comunitário**, uma norma procedimental a ser utilizada pelas populações indígenas, comunidades tradicionais ou agricultores tradicionais, segundo seus usos, costumes e tradições, como um dos mecanismos para o acesso ao conhecimento tradicional associado e a repartição de benefícios de que trata o regime nacional.

Alternativas econômicas

Nos âmbitos público e privado, diferentes estratégias de apoio aos povos e comunidades tradicionais, povos indígenas e quilombolas, dentre outros grupos sociais, vêm sendo pensadas e executadas nos territórios. Estas envolvem desde o fortalecimento das associações e grupos representativos à construção de arranjos institucionais que deem suporte às cadeias de valor desenvolvidas por esses grupos.

As discussões sobre as OMECs, por exemplo, que ainda vêm sendo discutidas no Brasil, têm especial destaque na amplitude do que seria a conservação secundária e complementar à proteção existente. Seu objetivo principal é a produção sustentável, por meio de um gerenciamento das

¹⁰ A Lei define comunidade tradicional como um grupo culturalmente diferenciado que se reconhece como tal, possui forma própria de organização social e ocupa e usa territórios e recursos naturais como condição para a sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas geradas e transmitidas pela tradição.

atividades de forma sustentável e voltada para determinados modos de ocupação do território. Ela seria uma forma inovadora de reconhecimento de grupos sociais e das atividades desenvolvidas por eles em âmbito local, que não possuem amparo legal, apesar das contribuições para a conservação. O exemplo mais recente no Brasil são os acordos de pesca como instrumento de gestão, desenvolvidos no Amazonas.

Por outro lado, potenciais incentivos financeiros públicos a serem proporcionados para determinadas cadeias de valor na Amazônia tem sido tratados, pelo governo brasileiro, no âmbito de políticas voltadas para a “bioeconomia”¹¹.

Esta agenda, de acordo com as orientações do MMA, compreende também o regime nacional de ABS da Lei 13.123/2015, embora este ainda necessite, por parte do poder público, de linhas claras de incentivos, da produção de informações e de capacitações para entendimento e maior utilização do instrumental de RB pelas populações tradicionais e indígenas no país.

No contexto das parcerias público-privadas, os Programas de Pagamentos por Serviços Ambientais, previstos na Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais (PNPSA), definida pela Lei no 14.119/21, apresentam oportunidades para os territórios. A Lei trouxe tanto os conceitos de serviços ambientais como de serviços ecossistêmicos, criando diretrizes para o seu pagamento, que deve ocorrer por meio de “transações de natureza voluntária, mediante as quais um pagador de serviços ambientais transfere a um provedor desses serviços recursos financeiros ou outra forma de remuneração, nas condições acertadas, respeitadas as disposições legais e regulamentares pertinentes”.

Uma oportunidade trazida com o PSA está na associação a outros instrumentos territoriais, que reconheçam não apenas o incremento, mas criem alternativas diferenciadas para o uso da terra.

No âmbito privado, as doações internacionais e nacionais em torno dos acordos de clima vêm incorporando componentes de investimento para diferentes grupos sociais, em especial indígenas, como o Programa Copaíbas. A estruturação desses programas e projetos segue modelos e regras de acesso e gestão do recurso baseados em padrões internacionais, que requerem a incorporação de novos saberes aos grupos beneficiários.

No âmbito dessas discussões o REDD+ é um dos mecanismos que busca estabelecer regras e recompensas para aqueles que comprovadamente exerçam esforços e tenham resultados demonstráveis para conservação da floresta e a redução do desmatamento. Para isso, diálogos interculturais são relevantes, para que as diferenças possam se tornar oportunidades para a construção projetos, programas, planos e políticas consistentes e de longo prazo.

¹¹ MAPA. Programa Bioeconomia Brasil Sociobiodiversidade Coordenação Geral de Extrativismo Secretaria de Agricultura Familiar e Cooperativismo <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/camaras-setoriais-tematicas/documentos/camaras-setoriais/hortalicas/2019/58a-ro/bioeconomia-dep-saf-mapa.pdf>

A criação de redes de trocas, o fortalecimento de parcerias e o desenvolvimento de capacidades são algumas das estratégias para apoio local. Associado a isso, o apoio à estruturação das cadeias de valor sociobiodiversidade e à bioeconomia, com a criação de novos arranjos institucionais, tem o potencial de trazer alternativas econômicas para os territórios.

Um exemplo de rede criada, que converge com as alternativas econômicas e sustentabilidade no território, ocorre a partir de uma ação do Ministério Público Federal (MPF), por meio da criação da Comissão de Alimentos Tradicionais dos Povos no Amazonas (Catrapoa). A partir da atuação federal foi identificado que: a dificuldade logística atrapalha o escoamento da produção e a chegada de alimentos às escolas indígenas no Amazonas; esses povos possuem formas tradicionais de conservação do alimento; e o alimento comumente oferecido nas escolas não é adequado ao hábito cultural alimentar, gerando inúmeros problemas de saúde, como diabetes, pressão alta, entre outros. A Comissão então passou a viabilizar uma discussão sobre o acesso à venda da produção tradicional de povos indígenas por meio dos programas de compras públicas como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAe) e o Programa de Regionalização da Merenda Escolar (Preme), entre outros.

Essa é uma das atividades desenvolvidas pelo MPF, que em parceria com agentes regionais e locais, atuam no território para o desenvolvimento de alternativas para o território. O reconhecimento dos hábitos alimentares e das cadeias produtivas associadas, incentiva uma outra perspectiva para a sustentabilidade desses grupos. Além disso, sai da litigância como a única forma de resolução de conflitos, criando a oportunidade de diferentes formas de composição de arranjos institucionais e econômicos.

Em suma, o combate ao desmatamento e às mudanças climáticas passa pelo fortalecimento da atuação desses grupos sociais, que conservam a biodiversidade e possuem práticas integradas com a natureza. A capilarização das informações e trocas entre a sociedade civil organizada e os membros do Sistema de Justiça Brasileiro na busca de soluções para os desafios enfrentados gera a oportunidade de alinhamento sobre procedimentos para que créditos de carbono, REDD+, bioeconomia, PSA, dentre outros instrumentos e mecanismos financeiros sejam executados com segurança jurídica e gerem impactos positivos no contexto dos diferentes grupos sociais.

Programa Copaibas

Diálogos pelo Clima

Este texto foi produzido com base no texto inicial da consultora Larissa Schmidt

Coordenação: Andréia Mello

Revisão: Manoel Serrão, Paula Ceotto, Conrado Octavio