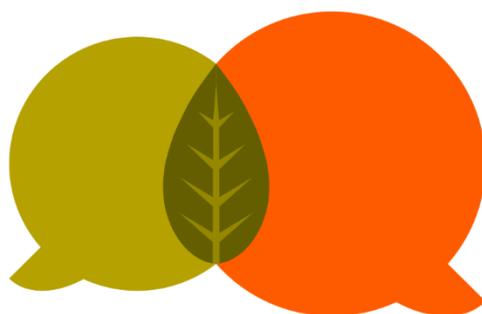




SAIBA MAIS EM:

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



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



NICFI Norway's
International Climate
and Forest Initiative

Alternativas econômicas diante dos desafios territoriais

O Brasil possui em seu território aproximadamente 1/3 das florestas tropicais remanescentes do planeta, sendo que a Floresta Amazônica ocupa mais de 334 milhões de hectares do território nacional, ou seja, 5% da superfície terrestre. É a maior reserva de diversidade biológica do planeta, que concentra também 81% da disponibilidade de águas superficiais do País¹.

A ocupação das terras amazônicas foi realizada pelos portugueses por cerca de 1600, quando Portugal realizou a primeira grande expedição na região. A partir desse período a exploração de frutos como o cacau e a castanha ganhou forte conotação comercial, mas somente a partir do século 18 que a agricultura e a pecuária passaram a desempenhar papel fundamental na região, em função da utilização da mão-de-obra escrava.

Uma história que se conecta diretamente com a legislação brasileira e as políticas públicas implementadas após esse período. Em termos legislativos, a Lei 601/1850, mais conhecida como Lei de Terras, representa um grande marco no modelo de exploração territorial do país. Essa lei estruturou a ideia de propriedades privadas e foi determinante para a histórica concentração fundiária². Além disso, destinou a propriedade das terras devolutas³ aos Estados, previsão que foi incorporada na Constituição Federal de 1988 (artigo 26, inciso IV), com exceção para as terras devolutas indispensáveis à defesa das fronteiras, edificações militares, vias federais de comunicação, preservação ambiental, que pertencem à União (artigo 20, inciso II)⁴.

A essas diferentes políticas públicas se seguiram outras iniciativas que pressionaram os biomas brasileiros. Destaque-se ao menos duas, uma durante o governo de Getúlio Vargas (1930-1945) e outra durante o período militar (1964-1985).

A primeira foi o incentivo dado para a ocupação da Amazônia durante o governo de Getúlio Vargas, que identificava a região como estratégica para os interesses nacionais, em especial para defesa

¹ Serviço Nacional de Informações Florestais. Disponível em: <https://snif.florestal.gov.br/pt-br/osbiomas-e-suas-florestas>

² Fonte: Agência Senado. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/especiais/arquivo-s/ha170-anos-lei-de-terras-desprezou-camponeses-e-oficializou-apoio-do-brasil-aos-latifundios>

³ As terras devolutas são aquelas sob o domínio do poder público (União ou Estados), e que não possuem destinação pelo Poder Público. Essas terras são remanescentes de áreas de sesmarias não colonizadas e atualmente possuem previsão legal art. 20 e 26 da CRFB.

⁴ Um dado interessante é que os registros públicos foram aprimorados por meio de alterações e novas legislações, sendo que somente em 1916, foi instituído o Ofício de Registro de Imóveis pelo Código Civil. Serviço Nacional de Informações Florestais. Disponível em:

das fronteiras⁵. Apesar da relevância para o país, a estratégia não incorporava um viés de exploração sustentável dos recursos naturais.

A segunda iniciativa foi uma nova abordagem para ocupação da Amazônia, estabelecida por meio da campanha “Integrar para não Entregar”, estabelecida durante a ditadura militar, no início da década de 60, que potencializou o desmatamento na região.

Ambas as políticas públicas são exemplos de incentivo à ocupação dos territórios amazônicos e que tiveram pela voz de Chico Mendes os primeiros alertas sobre a forma de ocupação e exploração do bioma. Algo potencializado com as discussões internacionais sobre a proteção do meio ambiente, limites do crescimento e desenvolvimento sustentável, que se tornaram pauta de atenção com as Conferências de Estocolmo em 1972 e do Rio de Janeiro em 1992.

A partir daí temas como o aumento do desmatamento, formas de exploração dos recursos naturais e políticas públicas consistentes para populações tradicionais e indígenas na Amazônia passaram a ser pauta da opinião pública brasileira e internacional, que passaram a pressionar o Governo Federal. Contudo, apenas nos anos 2000, é que se vislumbram propostas concretas de ações e tentativas de controle do desmatamento.

Foi nessa década que importantes instrumentos de prevenção e conservação da natureza foram adotados, o que permitiu uma redução expressiva e surpreendente do desmatamento, que caiu de quase 28 mil quilômetros quadrados, em 2004, para cerca de 5,8 mil quilômetros quadrados em 2013. Dentre esses instrumentos podemos citar:

- O Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm), criado em 2004, com o objetivo de reduzir de forma contínua o desmatamento e criar as condições para a transição para um modelo de desenvolvimento sustentável na Amazônia Legal⁶;
- A criação de mais de 500 mil quilômetros quadrados de novas Unidades de Conservação; e
- O fortalecimento dos órgãos ambientais com a ampliação da fiscalização.

Nesse cenário a criação e manutenção das Unidades de Conservação, por exemplo, foi informada pelo Brasil à Convenção Quadro das Nações Unidas (UNFCCC), por meio das Comunicações Nacionais⁷, a partir do biênio 2006-2008, como uma forma eficaz de conter os processos de

⁵ Fonte: Imazon. Disponível em: <https://imazon.org.br/imprensa/linha-do-tempo-entenda-como-ocorreu-a-ocupacao-da-amazonia/>

⁶ <http://redd.mma.gov.br/pt/acompanhamento-e-a-analise-de-impacto-das-politicas-publicas/ppcdam>

⁷ Dentre os compromissos assumidos pelo Brasil junto à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (United Nations Framework Convention on Climate Change – UNFCCC, na sigla em inglês) está o de desenvolver e atualizar, periodicamente, inventários nacionais das emissões antrópicas, por fontes e remoções por sumidouros dos gases de efeito estufa não controlados pelo Protocolo de Montreal, além de

desflorestamento na Amazônia Legal. Um procedimento que envolve não apenas a criação, mas também a sua consolidação, que deve ser conduzida com a devida participação social⁸.

Uma posição que foi ratificada com a aprovação do Acordo de Paris, no âmbito da UNFCCC, em 2015, com a valorização do papel da conservação, do manejo sustentável das florestas e aumento dos estoques de carbono florestal, viabilizadas no Brasil, dentre outras estratégias, pelas Unidades de Conservação. Um importante instrumento de enfrentamento ao aumento da temperatura do planeta.

Tendo como linha de base o ano de 2005, a Contribuição Nacionalmente Determinada (NDC, em inglês) brasileira apresentou compromissos de mitigação para toda a economia no intuito de reduzir as emissões de gases de efeito estufa em 37% até 2025 e com o indicativo de redução de 43%, até 2030.

Em 2021, durante a 26ª Conferência de Partes da Convenção (COP26), o Brasil se vinculou a diferentes compromissos, dentre elas a Declaração dos Líderes de Glasgow sobre Florestas e Uso do Solo, que prevê que cerca de R\$ 108 bilhões em financiamento público e privado sejam destinados para:

- reverter a perda florestal e a degradação do solo até 2030;
- zerar o desmatamento ilegal até 2028; e
- recuperar 30 milhões de hectares de pastagens degradadas, dentre outros compromissos.

Mas os compromissos internacionais têm esbarrado nos dados sobre o desflorestamento. Na Amazônia, de acordo com o IPAM, o desmatamento no período de agosto de 2018 a julho de 2021 teria sido 56,6% maior do que o mesmo período entre 2015 a 2018. Nas Florestas Públicas não destinadas houve uma alta de 85% na área desmatada, passando de 1.743 km² derrubados anualmente para mais de 3.228 km², concentrando, no último ano, um terço de todo o

fornecer uma descrição geral das providências para implementar a Convenção. Entenda-se por emissões antrópicas aquelas associadas à interferência humana. MCTI. Disponível em:

Comunicações Nacionais do Brasil — Português (Brasil) (www.gov.br)

⁸ A consulta pública é o procedimento utilizado para a oitiva da população sobre a escolha da categoria de Unidade de Conservação, bem como a definição de seus limites e justificativa de criação. Nela são apresentadas informações qualificadas sobre as implicações da criação da Unidade de Conservação, permitindo que as pessoas afetadas direta e indiretamente possam se manifestar, expressando sua opinião e necessidades. No caso de Unidades de Conservação em que se constata a presença de povos tradicionais “há a importância da aplicação dos princípios estabelecidos na Convenção nº 169 da OIT no que se refere ao direito de serem consultados de maneira livre, prévia e informada, mediante procedimentos apropriados, todos os povos tradicionais acerca de medidas administrativas e legislativas que lhes possam afetar diretamente (artigo 6º, 1, a)”. Fonte: Territórios de povos e comunidades tradicionais e as unidades de conservação de proteção integral: alternativas para o asseguramento de direitos socioambientais / 6. Câmara de Coordenação e Revisão ; coordenação Maria Luiza Grabner ; redação Eliane Simões, Débora Stucchi. – Brasília : MPF, 2014.

desmatamento no bioma. As terras indígenas (TIs) tiveram alta de 153% em média no desmatamento comparado do último triênio (1.255 km²) para o anterior (496 km²). Já o desmatamento em unidades de conservação (UCs) teve aumento proporcional de 63,7%, com 3.595 km² derrubados no último triênio contra 2.195 km² nos três anos anteriores⁹.

A criação de políticas públicas efetivas e eficazes perpassa por uma atuação concreta do Poder Público, que absorva a história das diferentes iniciativas de ocupação da Amazônia, agregada a uma análise do contexto dos conflitos, atividades irregulares e disputas pelos recursos naturais da região. Além disso, é preciso que observe os diferentes grupos sociais e demandas da região.

Conflitos encontrados

Ao longo dos anos foi sendo evidenciado uma série de conflitos fundiários, que demonstram os desafios na implementação de programas e projetos ambientais de enfrentamento às mudanças climáticas. Ocasionalmente por diferentes interesses e/ou estímulos diversificados de múltiplas estratégias de desenvolvimento, os dados demonstram um recrudescimento dos conflitos. De acordo com os dados do Centro de Documentação da CPT – Dom Tomás Balduino (Cedoc/CPT), em 2021,

foram registrados 1.768 conflitos no campo em todo o país, envolvendo questões ligadas à terra, à água e aos direitos trabalhistas, um total de 897.335 pessoas. Os dados representam, em média, 4 ocorrências de conflitos no campo por dia. Foram registrados 35 assassinatos em conflitos no campo no ano de 2021. Desse total, 80% ocorreram na Amazônia Legal, sendo 28 dos 35 assassinatos registrados no ano passado. Os dados representam um aumento de 75% em relação a 2020 (...) [um dos] massacres foi registrado na região alta do rio Apiauí, em Mucajaí, sul de Roraima, com a morte de três indígenas Moxihatëtêa, que pertencem a um subgrupo Yanomami de denominação Yawaripë¹⁰.

A superação dos conflitos fundiários vem demandando uma análise integrada das políticas que estão sendo implementadas nos territórios e um maior controle de atividades emissoras de gases de efeito estufa (GEE), seja por ações de comando e controle ou por meio do financiamento climático para fixação de carbono e geração de renda local. A Comissão de Meio Ambiente do Senado Federal inclusive aprovou recentemente requerimento para que o colegiado avalie a Política Pública de Regularização Fundiária¹¹ no país, com a justificativa de que a falta de regularização fundiária tem se vinculado diretamente a práticas degradadoras, ocupação irregular e desmatamento.

⁹ Fonte: IPAM. Disponível em: <https://ipam.org.br/>

¹⁰ Comissão Pastoral da Terra. Disponível em: <https://repam.org.br/comissao-pastoral-da-terra-divulgados-parciais-de-conflitos-no-campo-em-2021-no-dia-internacional-dos-direitos-humanos/>

¹¹ REQ 1/2022-CMA. Agência Senado.

Um outro aspecto a ser ressaltado é que a incerteza jurídica sobre posse e propriedade gera impactos na implementação de medidas públicas e privadas de proteção da floresta no longo prazo. Muitos programas e/ou projetos são limitados pela titularidade da propriedade ou mesmo ao condicionamento de regras que exigem a comprovação do vínculo.

Documento produzido pelo IMAZON destaca fatores essenciais a serem considerados para se buscar a regularização fundiária na Amazônia Legal, dentre eles, o envolvimento e participação ativa dos governos estaduais, que são responsáveis pelas áreas sem definição fundiária na Amazônia. Outro aspecto citado pelo IMAZON como obstáculo à regularização fundiária é a multiplicidade de órgãos envolvidos com o tema, isto é, “pelo menos 22 órgãos possuem atribuição para algum tipo de regularização fundiária na Amazônia”. Além disso, diferentes leis estão vigentes, sendo que apenas entre 2017 e 2020 houveram mudanças em sete leis fundiárias na Amazônia que facilitam o acesso a terras públicas¹².

Um desafio que envolve uma complexidade de aspectos para que se obter uma adequada gestão territorial, cuja superação envolve o diálogo e a construção conjunta de resultados.

Atualmente o direito de propriedade, previsto no art. 5º, caput, e incisos XXII, XXIII e XXIV, da CRFB, assegura ao seu titular a patrimonialidade de seus bens e integra um dos direitos essenciais para a garantia das condições de uma vida digna. No entanto, o inciso XXIII determina que a propriedade deverá cumprir com a sua função social, “logo, verifica-se que o direito de propriedade, apesar de existir para proteger e garantir o direito ao patrimônio do particular, deve estar condicionado ao respeito ao bem coletivo, assegurando a existência digna a todos”¹³. Assim, o direito de propriedade, embora constitucional, sofre restrições.

Do ponto de vista dos conflitos que chegam ao Poder Judiciário, todavia, é importante destacar o papel do STF, que vem reiteradamente ratificando os requisitos da função socioambiental da propriedade. De acordo com o Tribunal, “a solução dos conflitos sociais, o aproveitamento racional e adequado do imóvel rural, a utilização apropriada dos recursos naturais disponíveis e a preservação do meio ambiente constituem elementos de realização da função social da propriedade”¹⁴.

Uma discussão que vai além do direito individual e amplia a discussão sobre o ambiente em que vivemos para as presentes e também futuras gerações.

¹² Fonte: Imazon. Disponível em:

<https://imazon.org.br/wpcontent/uploads/2021/04/10FatosRegularizacaoFundiarria.pdf>Idem.

¹³ PLANO AMAZÔNIA E REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA. Estudo sobre regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal. Disponível: 22-01-11_131239_plano amazonia e regularização fundiária.pdf (santander.com.br)

¹⁴ ADI 2.213 MC, rel. min. Celso de Mello, j. 4-4-2002, P, DJ de 23-4-2004.]

Iniciativas que fazem a diferença e novas perspectivas

A preservação da Amazônia é reconhecida como uma importante estratégia para a conservação da biodiversidade, além de atuar na captura de carbono e no equilíbrio ambiental. Dentre as iniciativas para a sua proteção, a demarcação de terras Indígenas (TIs) e consolidação das Unidades de Conservação aparecem como essenciais para resultados positivos. Além disso, a formação e capacitação das comunidades locais para atuação nas cadeias de valor da biodiversidade e nos diferentes arranjos produtivos locais potencializam as ações no território.

Outro aspecto que apresenta potencial apoio para a consolidação de políticas socioambientais é o pagamento de serviços ambientais (PSA). A Coalizão Brasil Clima, Floresta e Agricultura, por exemplo, sugere a promoção do “Cadastro Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais (CNPSA) como um repositório de informações de programas e projetos de PSA de todo o país”¹⁵ e a adoção de padrões de Medição, Quantificação, Verificação, Registro e Transparência (MQVRT) dos ativos ambientais, dos serviços ambientais e/ou dos serviços ecossistêmicos no país¹⁶.

Iniciativa implementada pelo Ministério Público do Pará (MPPA), o Sistema Integrado de Informações Fundiárias do Pará (SIG Fundiário –PA) é outro exemplo interessante. Trata-se de uma plataforma que armazena informações documentais e espaciais dos diferentes imóveis do Estado e permite a visualização fundiária das localidades¹⁷. Uma ferramenta que apresenta dados precisos e relevantes para entender a dinâmica territorial.

No âmbito do MPF, o Programa Carne Legal atua desde 2009 para a regularização da cadeia produtiva da pecuária no Amazonas por meio do programa Carne Legal. De acordo com o próprio MPF, entre 2013 e 2018 foram celebrados acordos com os maiores frigoríficos do Amazonas a partir dos diálogos fomentados pelo programa, com isso “os frigoríficos que assinaram os TACs se comprometeram a comprar matéria-prima apenas de produtores rurais que não cometam

¹⁵ Coalizão Brasil apresenta proposta para a regulamentação da Política Nacional de Pagamentos por Serviços Ambientais. Disponível em: <https://www.coalizaobr.com.br/home/index.php/oquepropomos/posicionamentos-coalizaao/2472-coalizaao-brasil-apresenta-proposta-para-a-regulamentacao-dapolitica-nacional-de-pagamentos-por-servicos-ambientais>

¹⁶ Idem.

¹⁷ O Projeto Gestão de Conflitos Territoriais e Rurais instalou uma nova base de dados - o Sistema Integrado de Informações Fundiárias do Pará (SIG Fundiário –PA) no Pará. O MPPA vem desenvolvendo o Sistema de Informações Geográficas Fundiárias – SIGF desde 2013, conjuntamente com a Universidade Federal do Pará (UFPA). A plataforma armazena informações documentais e espaciais dos diferentes imóveis do Estado e permite a visualização fundiária das localidades, (...). O Projeto é coordenado pelo Centro de Apoio operacional Cível e financiado pela Fundação Ford. Um dos objetivos do SIG Fundiário é a modernização da gestão fundiária, agrária e ambiental, na 1ª e 2ª Regiões Agrárias do estado do Pará, que tem sede em Castanhal e Santarém. Ministério Público reúne informações fundiárias do Pará. Disponível em: <https://www.folhadoprogresso.com.br/ministerio-publico-reune-informacoes-fundiarias-do-para/>

desmatamento ilegal, que tenham suas propriedades identificadas por meio de inscrição no Cadastro Ambiental Rural, iniciem o processo de licenciamento ambiental e não tenham ocorrência de trabalho escravo, invasão de unidades de conservação, terras indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais, e devem enviar ao MPF, a cada seis meses, a lista de fornecedores credenciados e também dos que foram descredenciados em função das exigências previstas no acordo. Em caso de descumprimento, o acordo prevê multa correspondente a 50 vezes o valor da arroba de boi gordo, baseado no índice da BM&F-Bovespa, por cabeça de gado adquirida fora dos padrões estabelecidos pelo termo. De acordo com relatório divulgado pela Organização das Nações Unidas (ONU), o programa representa um dos maiores processos de redução da emissão de gases que provocam o efeito estufa, bem como um grande avanço na preservação ambiental. Conforme levantamento feito pela Union of Concerned Scientists, apresentado no evento, a atuação do MPF contribuiu para uma redução superior a 60% do desmatamento ilegal da Floresta Amazônica¹⁸.

No Pará, liderado pela The Nature Conservancy Brasil (TNC), o projeto Cacau Floresta apresenta resultados diferenciados para o enfrentamento das mudanças climáticas. Integrando produção e conservação, o projeto contribui com a redução do desmatamento, por meio da restauração do cacau cultivado com outras espécies florestais de alto valor econômico, como frutíferas, espécies provedoras de óleos essenciais e sementes, e algumas com fins madeireiros. A implantação desse projeto prevê a utilização de sistemas agroflorestais (SAFs) associados à agricultura familiar, e visa transformar áreas degradadas e com forte pressão de desmatamento em agroflorestas, e ainda incentivar a geração de renda¹⁹.

Nessa mesma linha de geração de renda, o Programa Copaíbas visa apoiar a inclusão de comunidades locais e povos indígenas como atores centrais tanto no Cerrado quanto na Amazônia. A estratégia desenhada visa proporcionar oportunidades de geração de renda e melhoria das condições de vida resultantes de práticas de produção mais sustentáveis e rentáveis e da valorização da floresta. São consideradas, ainda, as diferentes realidades dessas regiões e as atividades, pois o projeto tem como um dos objetivos fortalecer as organizações locais, suas capacidades de gestão e a organização das cadeias de valor existentes. Essas ações visam a redução do desmatamento em áreas protegidas de uso sustentável, Terras Indígenas e áreas desprotegidas no entorno de UCs existentes.

Para isso, arranjos produtivos locais são estimulados, a fim de ampliar a capacidade produtiva das cadeias de valor locais e integrar os fluxos produtivos originados nos territórios definidos a serem apoiados. Os esforços para aumentar a renda e a capacidade organizacional na Amazônia e no Cerrado reforçam a possibilidade de conservar a floresta e reduzir a pobreza de forma democrática e transparente.

¹⁸ <https://www.mpf.mp.br/am/carne-legal#ProgramaCarneLegal>

¹⁹ Fonte: TNC. Disponível em: <https://www.tnc.org.br/o-que-fazemos/nossas-iniciativas/cacau-floresta/>

Esse conjunto de atividades são algumas das iniciativas existentes para conter o desmatamento ilegal e que ampliam o debate sobre a potencialidade dos créditos de carbono no Brasil. Após a COP 26 temos uma estimativa de que o carbono nos setores de mudanças do uso da terra e florestas, desde que se respeitadas os parâmetros internacionais, possam vir a gerar cerca de R\$100 bilhões em créditos. O acesso a esses recursos envolve ações efetivas e eficientes no território, que dialoguem com os diferentes grupos sociais e atores responsáveis pela implementação e acompanhamento de políticas públicas.

Programa Copaíbas

Diálogos pelo Clima

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

Coordenação e revisão: Andréia Mello