

COMUNIDADES TRADICIONAIS, POVOS INDÍGENAS E QUILOMBOLAS

Impactos e soluções na agenda climática



*“Um encontro
de vozes para
um novo futuro”*

DIÁLOGOS PELO CLIMA é uma iniciativa que visa a engajar diferentes profissionais do sistema de justiça brasileiro no tema mudanças climáticas e combate ao desmatamento na Amazônia e no Cerrado. Por meio da viabilização de diálogos, trocas de informações e ideias entre diferentes atores, busca a construção de soluções e/ou orientações acerca de como as obrigações legais podem se tornar mais eficazes e efetivas no contexto das mudanças climáticas.



Catálogo na Fonte
Fundo Brasileiro para a Biodiversidade – FUNBIO

Comunidades tradicionais, povos indígenas e quilombolas: impactos e soluções na agenda climática / Martins, Andréia (Coord.).
_ Rio de Janeiro : FUNBIO, 2025.

232p. : il. ; 15,5x22,6 cm __ (Diálogos pelo Clima ; 3)

ISBN (Impresso): 978-85-89368-46-9

ISBN (PDF): 978-85-89368-50-6

1. Povos tradicionais. 2. Indígenas. 3. Sustentabilidade. 4. Mudanças climáticas. I. Martins, Andréia. II. Coleção.

CDD 333.72

REALIZAÇÃO

Programa Comunidades Tradicionais, Povos Indígenas e Áreas Protegidas nos Biomas Amazônia e Cerrados (COPAÍBAS)
Fundo Brasileiro para a Biodiversidade (FUNBIO)

FINANCIAMENTO

Iniciativa Internacional da Noruega para Clima e Florestas – NICFI
Ministério das Relações Exteriores da Noruega

COMITÊ TÉCNICO DO COMPONENTE 3 | COPAÍBAS

HELIO HARA
PEDRO REISS
DANIELLE DE ANDRADE MOREIRA
RAFAEL CORRÊA

EDIÇÃO E COORDENAÇÃO EDITORIAL

ANDRÉIA DE MELLO MARTINS

PREFÁCIO

ROSA LEMOS DE SÁ
Secretária-geral FUNBIO

EQUIPE FUNBIO/COPAÍBAS

ROSA LEMOS DE SÁ
Secretária-geral

MANOEL SERRÃO BORGES DE SAMPAIO
Superintendente de Programas

MARIANA MIGUEL DOS SANTOS
Gerente de Portfólio a partir de 2024

FERNANDA FIGUEIREDO CONSTANT MARQUES
Gerente de Portfólio até 2024

PAULA CAVALVANTI CEOTTO
Gerente do Programa COPAÍBAS

MANUELA TORRES TAMBELLINI
Analista do programa COPAÍBAS/Diálogos pelo Clima

MARIANA MOREIRA DE MENEZES
Analista de Comunicação do Programa COPAÍBAS

CONSULTORIA

ISABELLE COSTA
ICOSTA Consultoria

AGRADECIMENTOS

Agradecemos a todas as pessoas e instituições que de alguma forma nos apoiaram na construção de ideias, encaminhamentos e soluções presentes neste livro.



AUTORES

ABILIO VINICIUS BARBOSA PEREIRA

Analista de Conservação e Conector de Segurança Alimentar e Nutricional do WWF Brasil

ANDRÉIA DE MELLO MARTINS

Gerente de Projetos FUNBIO

ANDRÉIA MACEDO BARRETO

Defensora Pública do Estado do Pará

BRUNO YOHEIJI KONO RAMOS

Procurador das Autarquias e Fundações do Estado do Pará e Presidente do ITERPA

CAÍQUE RIBEIRO GALÍCIA

Assessor na Secretaria Executiva do Ministério dos Povos Indígenas (MPI)

FERNANDO MERLOTO SOAVE

Procurador da República do Ministério Público Federal no Amazonas

ISABELLE COSTA

Consultora

JOYCE COSTA BARBOSA

Analista de Projetos FUNBIO

LUIZ ELOY TERENA

Secretário Executivo do Ministério dos Povos Indígenas (MPI), indígena do povo Terena em Aquidauana (MS)

MANOEL SERRÃO BORGES DE SAMPAIO

Superintendente de Programas FUNBIO

MANUELA TORRES TAMBELLINI

Analista de Projetos FUNBIO

MÁRCIO MENEZES

Assistente Técnico da Comissão de Alimentos Tradicionais dos Povos do Amazonas (Catrapoa)

MARIANA GAMA SEMEGHINI

Assessora Técnica do Programa Biosfera – Projeto Bioeconomia e Cadeias de Valor (GIZ Brasil)

MÔNICA NOGUEIRA

Docente da Universidade de Brasília

PAULA CAVALVANTI CEOTTO

Gerente de Projetos FUNBIO

ROBERVONE SEVERINA DE MELO PEREIRA DO NASCIMENTO

Servidora licenciada do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra)

SINEIA DO VALE

Líder indígena da etnia Wapichana, das terras indígenas Raposa Serra do Sol e Serra da Lua

SULIETE GERVÁSIO MONTEIRO

Diretora de Justiça Climática do Ministério dos Povos Indígenas (MPI), indígena do povo Baré

CRÉDITOS

PROJETO GRÁFICO

GISELLE MACEDO
Luxdev

REVISÃO

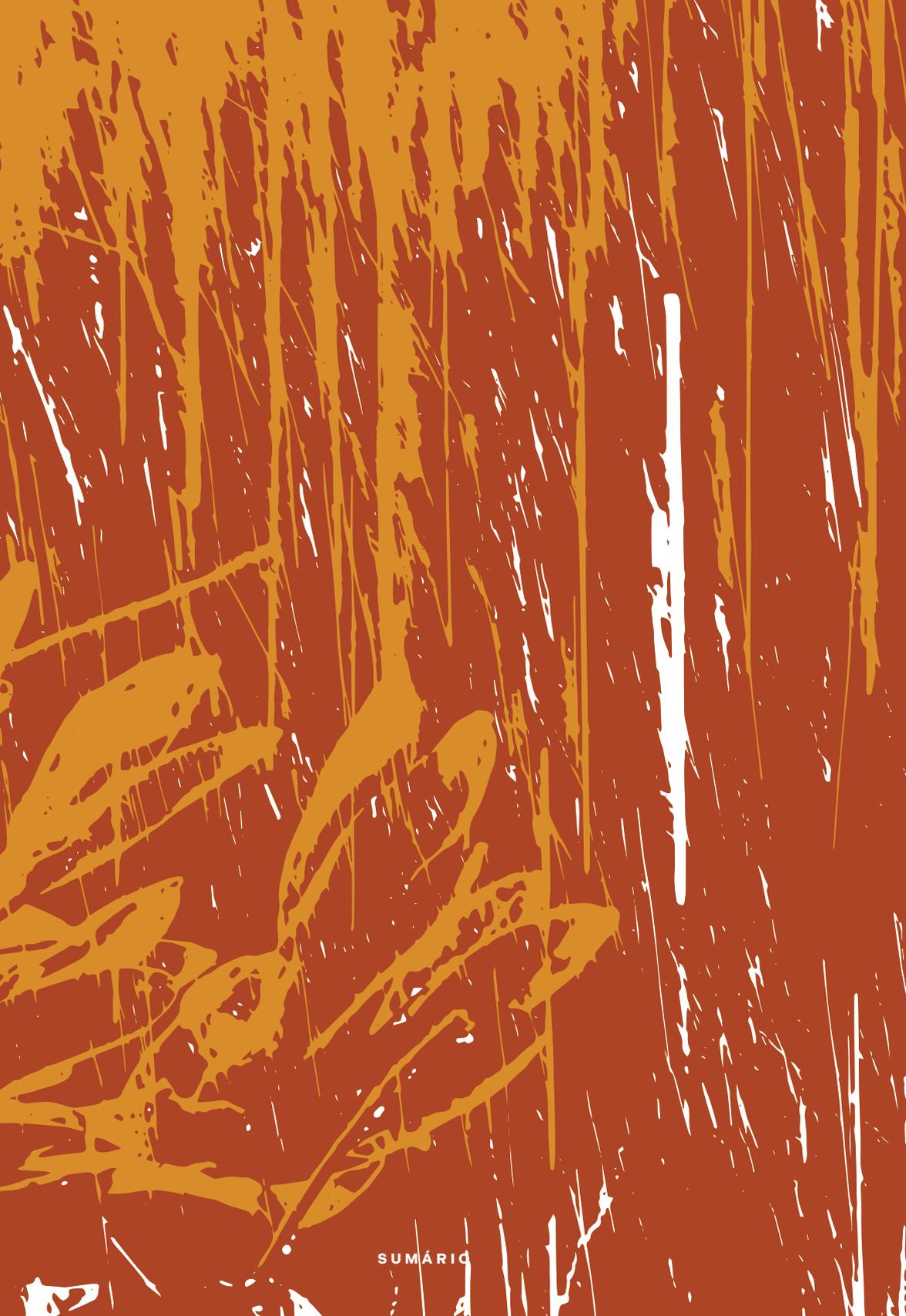
RACHEL VALENÇA
No Reino das Palavras

TRADUÇÃO

LARISSA STONER
Sunny Traduções

Realização





SUMÁRIO

COMUNIDADES TRADICIONAIS, POVOS INDÍGENAS E QUILOMBOLAS

Impactos e soluções na agenda climática



Protagonismo e participação

A contribuição de saberes e práticas tradicionais de indígenas, quilombolas e outros grupos culturalmente diversos para a conservação ambiental e o uso racional da sociobiodiversidade está no centro desta terceira publicação resultante da iniciativa Diálogos pelo Clima, um encontro de diferentes vozes reunidas em torno de objetivos comuns de enfrentamento às mudanças climáticas e combate ao desmatamento.

Os artigos reunidos nesta publicação tratam não apenas de aspectos históricos e do contexto atual desses grupos como também do trabalho do sistema de justiça brasileiro para fomentar a participação e o financiamento que fortaleçam o protagonismo desses grupos.

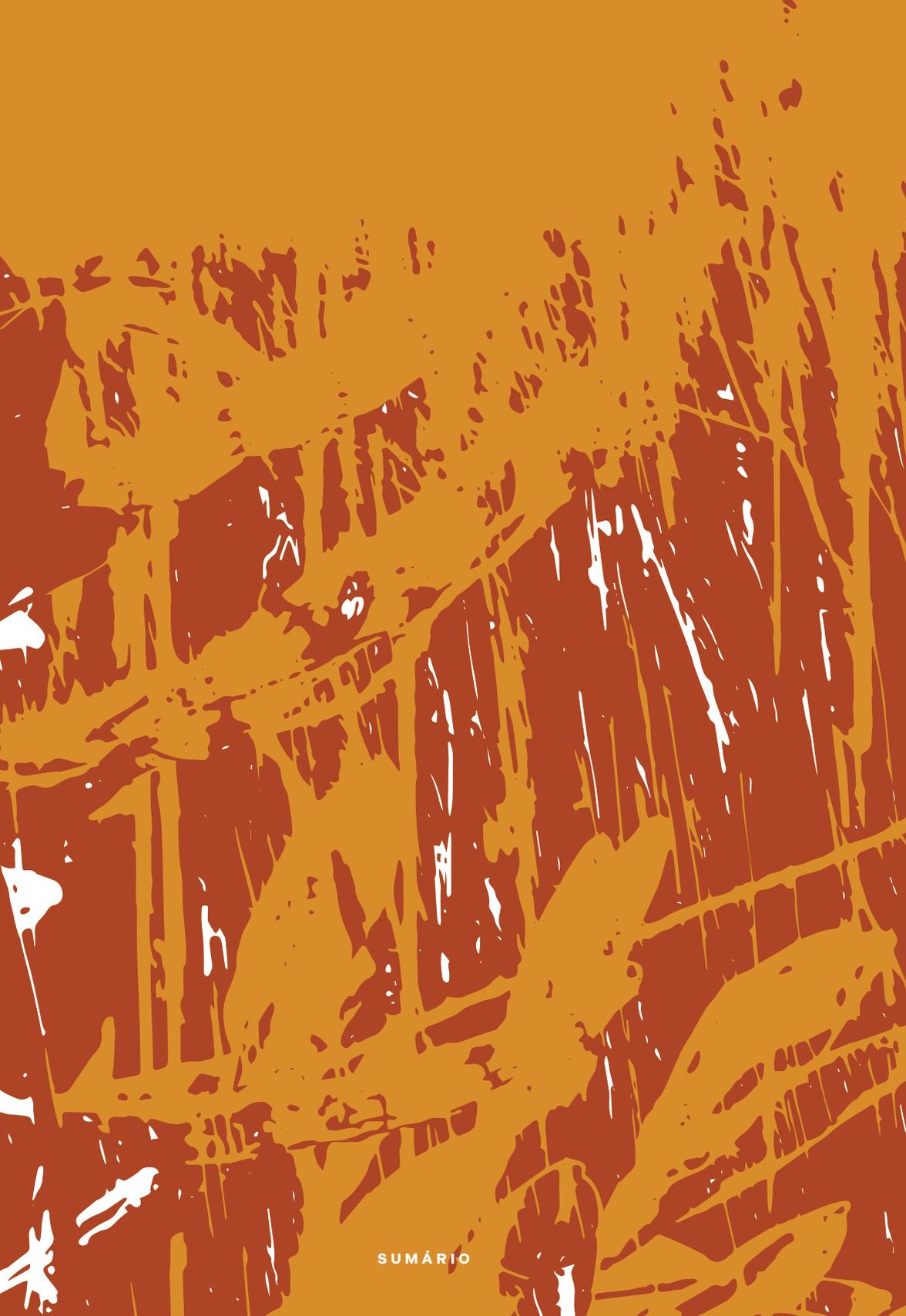
Os autores destacam dados que explicitam o papel dos territórios indígenas, cuja superfície equivale a 14% do Brasil e que abrigam 20% da cobertura vegetal do país, na conservação ambiental e no consequente equilíbrio climático. Entre os exemplos, é citada “a regulação climática global (em que) os territórios funcionam como ar-condicionado gigante, (que) resfriam em até 5°C a média da temperatura nas regiões em que estão inseridos”. E, também, como povos indígenas vêm buscando soluções para transformações sentidas no cotidiano, como mencionado no artigo que fala na água mais quente dos igarapés e na mudança da composição da fauna aquática.

Sobre os elementos culturais e históricos utilizados tradicionalmente na atividade produtiva em territórios quilombolas, são enfatizadas técnicas sustentáveis como o sistema agrícola tradicional quilombola (SATQ). Nele, a agricultura é a base de sustentação econômica, combinada a uma série de outras atividades que incluem o extrativismo e o turismo de base comunitária. Tal diversidade contribui para o uso sustentável dos recursos disponíveis, com efeito direto sobre a integridade e a recuperação da terra.

A regularização fundiária e o reconhecimento formal desses territórios são apresentados pelos autores como de central importância para a manutenção desse conjunto de práticas e saberes. Os artigos defendem enfaticamente a adoção de políticas públicas e estratégias jurídicas que assegurem os direitos territoriais e culturais, entre eles a garantia da segurança alimentar.

A publicação também traz reflexões sobre o financiamento desses grupos e apresenta a experiência concreta com o programa COPAÍBAS. *Comunidades tradicionais, povos indígenas e quilombolas: impactos e soluções na agenda climática* é o terceiro da série produzida pela iniciativa Diálogos pelo Clima, parte desse programa, apoiado pela Embaixada da Noruega no Brasil e com gestão financeira do FUNBIO.

ROSA LEMOS DE SÁ
Secretária-geral do FUNBIO



SUMÁRIO

100

101

102

103

104

105

106

107

108

109

110

111

112

113

114

115

116

117

118

119

120

121

122

123

124

125

126

127

128

129

130

131

132

133

134

135

136

137

138

139

140

141

142

143

144

145

146

147

148

149

150

151

152

153

154

155

156

157

158

159

160

161

162

163

164

165

166

167

168

169

170

171

172

173

174

175

176

177

178

179

180

181

182

183

184

185

186

187

188

189

190

191

192

193

194

195

196

197

198

199

200

201

202

203

204

205

206

207

208

209

210

211

212

213

214

215

216

217

218

219

220

221

222

223

224

225

226

227

228

229

230

231

232

233

234

235

236

237

238

239

240

241

242

243

244

245

246

247

248

249

250

251

252

253

254

255

256

257

258

259

260

261

262

263

264

265

266

267

268

269

270

271

272

273

274

275

276

277

278

279

280

281

282

283

284

285

286

287

288

289

290

291

292

293

294

295

296

297

298

299

300

301

302

303

304

305

306

307

308

309

310

311

312

313

314

315

316

317

318

319

320

321

322

323

324

325

326

327

328

329

330

331

332

333

334

335

336

337

338

339

340

341

342

343

344

345

346

347

348

349

350

351

352

353

354

355

356

357

358

359

360

361

362

363

364

365

366

367

368

369

370

371

372

373

374

375

376

377

378

379

380

381

382

383

384

385

386

387

388

389

390

391

392

393

394

395

396

397

398

399

400

401

402

403

404

405

406

407

408

409

410

411

412

413

414

415

416

417

418

419

420

421

422

10 Visibilidade na era das ações climáticas

- 11 ALDEANDO O ESTADO:**
IDEIAS PARA A CONTÍNUA CONSTRUÇÃO
DO BEM-VIVER DOS POVOS INDÍGENAS NO BRASIL
POR LUIZ ELOY TERENA E CAÍQUE RIBEIRO GALÍCIA
- 20 A VOZ DOS POVOS INDÍGENAS E A (IN)JUSTIÇA CLIMÁTICA**
POR SULIETE GERVÁSIO MONTEIRO
- 28 DESAFIANDO AS MUDANÇAS CLIMÁTICAS, A PARTIR DA
APROXIMAÇÃO DO CONHECIMENTO TRADICIONAL
E DA CIÊNCIA INDÍGENA**
POR SINEIA DO VALE
- 33 POTENCIAL DA TERRA E DA AGRICULTURA QUILOMBOLA
NO COMBATE ÀS MUDANÇAS CLIMÁTICAS**
POR ROBERVONE SEVERINA DE MELO PEREIRA DO NASCIMENTO

42 O direito à terra dentro da agenda climática

- 43 A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA RURAL DO SÉCULO 21:**
A INOVAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO TECNOLÓGICO FUNDIÁRIO COMO
BASE PARA CONCRETIZAÇÃO DA AGENDA CLIMÁTICA NO BRASIL
POR BRUNO YOHEIJI KONO RAMOS
- 57 PROJETOS DE REDD+ NO MERCADO VOLUNTÁRIO
DO CRÉDITO DE CARBONO:**
DIREITO À POSSE, À PROPRIEDADE DA TERRA E AOS
TERRITÓRIOS TRADICIONAIS NO BRASIL
POR ANDRÉIA MACEDO BARRETO
- 78 AGRICULTURA FAMILIAR TRADICIONAL E ALIMENTAÇÃO ESCOLAR:**
COMO UNIR COMIDA SAUDÁVEL, GERAÇÃO DE RENDA SUSTENTÁVEL
E SEGURANÇA PÚBLICA NUMA AÇÃO ÚNICA
POR PEREIRA, SOAVE, MENEZES, SEMEGHINI, NOGUEIRA

88 Mecanismos de apoio e alternativas econômicas

- 89 O FINANCIAMENTO PRIVADO COMO ESTRATÉGIA E
COMPLEMENTARIEDADE DE POLÍTICAS PÚBLICAS
DE FORTALECIMENTO DE ORGANIZAÇÕES DE POVOS
E COMUNIDADES TRADICIONAIS**
POR MANOEL SERRÃO BORGES DE SAMPAIO E ANDRÉIA DE MELLO MARTINS
- 105 REPARTIÇÃO DE BENEFÍCIOS:**
ESTRATÉGIAS DE APOIO A DIFERENTES GRUPOS
SOCIAIS NO ÂMBITO DAS MUDANÇAS CLIMÁTICAS
POR MANUELA TORRES TAMBELLINI E ISABELLE COSTA
- 111 O PROGRAMA COPAÍBAS NOS TERRITÓRIOS INDÍGENAS
DO CERRADO E DA AMAZÔNIA**
POR JOYCE COSTA BARBOSA E PAULA CAVALVANTI CEOTTO

Visibilidade na era das ações climáticas

SUMÁRIO

ALDEANDO O ESTADO: IDEIAS PARA A CONTÍNUA CONSTRUÇÃO DO BEM-VIVER DOS POVOS INDÍGENAS NO BRASIL

POR LUIZ ELOY TERENA E CAÍQUE RIBEIRO GALÍCIA¹

Breve contexto

Há mais de cinco séculos existe um tensionamento entre o projeto colonial europeu e a resistência dos povos que habitavam o espaço que hoje é conhecido como “Américas”. A história aponta para vários momentos de ruptura e resistência, mas sempre tendo à frente a retórica desenvolvimentista anglo-europeia que guiou (e guia) boa parte da estrutura socioeconômica mundial.

Assim, de um lado pode-se colocar o “êxito” da proposta colonial, cuja estrutura central está fundada no individualismo e no “homem” como centro do mundo, reflexo do pensamento e da cosmovisão² europeia forjada no século 16. Fundada a partir de forte tendência à concentração de ideias em torno da fixação de um modelo padronizado de economia, de sociedade, de organização política, etc., essa proposta se desenvolveu em um território geograficamente limitado pelas várias fronteiras que começavam a se definir.

De outro lado se coloca a resistência de povos que tinham seu bem-viver constituído por ideais marcadamente coletivos e cosmopercepções³ próprias que guiavam um mundo político, social e cultural plural em um território vasto e em simbiose com as florestas.

Essa dualidade faz parte do que ainda no século 21 se observa no enfrentamento às diversas crises que vivenciamos: climática, política, social, econômica. E justamente nesse sentido observa-se que as ações em âmbito público ou privado acabam sempre partindo de uma proposta que ora simplifica o problema, ora simplifica a solução, como se fosse possível qualquer alternativa simples para questões extremamente complexas. No Brasil, essa dualidade é principalmente posta no contraste entre movimentos indígenas, movimentos de pequenos proprietários, agricultores familiares e demais movimentos sociais de luta pela terra diante do grande latifundiário, de grandes pecuaristas e exportadores de *commodities*.

1 Este texto foi escrito por Luiz Eloy Terena, doutor em Direito e Sociologia (UFF); doutor em Antropologia (Museu Nacional/UFRJ); pós-doutor em Ciências Sociais pela École des Hautes Études en Sciences Sociales (EHESS/França); secretário executivo do Ministério dos Povos Indígenas (MPI); professor de Direito (PUC-PR); e por Caíque Ribeiro Galícia, doutor em Direito (PUCRS); pós-doutor em Antropologia Social (UFMS); assessor no Ministério dos Povos Indígenas (MPI), professor de Direito (UFMS).

2 Termo comumente usado para se referir ao conjunto de ideias que sintetiza determinado pensamento normalmente limitado por recortes geográficos, sociais, culturais e temporais. Tem-se que o uso do termo “visão” reflete justamente a proposta de colocar como centro do pensamento “aquilo que se vê”, marca do pensamento racional europeu do século 16 em diante.

3 De forma proposital (e provocativa), o termo cosmopercepção é empregado como contraponto a cosmovisão, justamente em razão do componente complexo de “outros sentidos”, fora do foco da visão como símbolo da racionalidade europeia, que os povos indígenas, na sua multiplicidade de manifestações, manifestam na síntese do pensamento de cada povo.

A partir disso, o presente texto busca, superando a dualidade que convenientemente elimina os problemas complexos e serve aos propósitos parciais de respostas simples e fechadas, apresentar uma abordagem voltada ao modelo que reconhece os povos indígenas como protagonistas políticos nas pautas globais. A proposta também está voltada para apresentar resultados e perspectivas para o futuro em que o governo federal, assim como alguns governos estaduais e municipais, se abre para convocar representantes indígenas para gestão pública da política indigenista no Brasil.

Para tanto, serão apresentadas algumas chaves de leituras como premissas a serem consideradas ao longo do texto, que servem para guiar as reflexões propostas. Isso posto, mais do que reproduzir o senso comum da dualidade, busca-se provocar sensações e ideias que permitam, na linha do que vem sendo construído no movimento indígena, *reflorestar mentes*⁴ rumo ao futuro e de que forma ainda é possível segurar “*a queda do céu*”.⁵

Crises e uma nova(?) política indigenista: o aldeamento do Estado brasileiro como instrumento de diálogo intercultural

A primeira chave de leitura para guiar a presente reflexão se dá a partir do próprio conceito de crise enquanto força motriz das estruturas em busca de “soluções” voltadas para modificar a compreensão para produzir “novos” paradigmas, “nova” realidade, “novo” modelo. Acontece, todavia, que o conceito se torna esvaziado quando dissociado de referências para embasar as conclusões, razão pela qual comumente se utiliza o termo como curinga para fundamentar a busca por soluções diferentes.

Nesse sentido, embora o espaço do presente texto seja insuficiente para tratar de forma aprofundada esse tema, cabe ao menos buscar compreender/expor de que crise estamos falando? E aqui, uma vez mais, faz sentido trazer a reflexão de que o mundo “científico” parte de uma premissa de cosmos fechada e limitada por empiria e racionalidade, de maneira que crise significa, muitas vezes, dificuldade de olhar além do problema posto, ou apenas consciência de mudança nos parâmetros antes palpáveis por esse conhecimento fechado.

Por outro lado, temos um modelo de pensamento aberto e que reconhece as mudanças não como algo pontual, mas estruturante do próprio sistema e da vida, em que a palavra *crise* pode assumir diversos outros significados. Porém, mais do que isso, permite compreender que o estado de crise é propulsor não de soluções para “acabar” com a crise, mas conscientes de um estado permanente de mudanças, e cria meio de adaptação, ajuste, resiliência, para tornar a crise não algo externo e resolúvel, mas inerente à vida.

Essas provocações, em um primeiro momento abstratas, tornam-se bastante concretas quando, em um exercício reflexivo passamos a ver que a história do

4 Referência às ideias defendidas por Sonia Guajajara, liderança indígena e primeira ministra dos Povos Indígenas do Brasil.

5 Referência à obra de Davi Kopenawa e Bruce Albert A *queda do céu* (2010).

Brasil é uma história de crise e resiliência há, pelo menos, 525 anos. Nessa medida, para os povos indígenas, crise climática, crise cultural, crise social, crise política, crise sanitária é um estado permanente que acompanha a construção de alternativas e pequenas soluções de sobrevivência de suas histórias, seus corpos, seus territórios, suas culturas.

Com isso não se pretende neutralizar ou negar o atual estado de deterioração do planeta, mas muito pelo contrário! Há muito se sabe que as consequências do modelo colonial exploratório e o seu avançar até o atual capitalismo especulativo globalizado sempre se desenvolveram em detrimento do planeta em que vivemos; logo, a “crise” existe há muito tempo.

Por outro lado, o modo de vida dos povos indígenas nesses séculos de resiliência ainda comprova que sua alta tecnologia social é essencial para a gestão ambiental. Segundo estudo publicado pelo Instituto Socioambiental,⁶ 13,7% do território brasileiro é protegido por Terras Indígenas (TI), equivalentes a cerca de 117 milhões de hectares, o que dá a projeção sobre a eficiência na preservação quando contextualizada na história de mais de 500 anos de tentativa de destruição.

Outra chave de leitura essencial é pensar que esse cenário permitiu a construção de um movimento político que resultou concretamente em várias medidas nos últimos anos. Fruto de muita luta, o movimento de aldear o Estado representa parte de uma proposta de apropriação da pauta e dos temas em torno dos povos indígenas pelos próprios indígenas.

Isso se deu em um contexto bastante único, no qual, após longa luta do movimento indígena, que se fez presente na construção do art. 231, da Constituição Federal, foi reconhecida a incapacidade do Estado brasileiro de efetivamente garantir os direitos constitucionais.

Nesse sentido, superando a ideia tutelar que sempre permeou – direta e indiretamente – as ações do Estado brasileiro, o movimento indígena passou a construir e pautar temas estratégicos em âmbito nacional e internacional. Isso criou as condições para ampliar a visibilidade das demandas dos povos indígenas e a importância do conhecimento indígena⁷ na consolidação de propostas globais para o enfrentamento de crises e alternativas possíveis a partir de um modo de vida ancestral.

Reconhecendo os pequenos avanços ao longo dos anos após a promulgação da Constituição Federal, é no contexto pós-pandemia de covid-19 e dos retrocessos na política indigenista entre os anos de 2016 e 2022 que se abre para um cenário diverso. A virada do ano de 2023, marco histórico na política brasileira e no movimento indígena, certamente não é fruto do acaso, mas desdobramento de uma luta que há muito está presente nesse cenário.

6 OVIEDO, Antonio; DOBLAS, Juan. *As florestas precisam das pessoas*. ISA: 2022.

7 Ainda é comum contrapor o conhecimento científico ao conhecimento tradicional, o que representa uma falácia em seus próprios termos, na medida em que se reconhece como científico apenas o que foi produzido no âmbito formal da academia. Nesse sentido, sabe-se que o “conhecimento tradicional” consolidado também passou pelas etapas de experimentação, observação, normatização, verificabilidade, confirmação, entre outras. Uma das diferenças, certamente, acaba sendo na transmissão e formalização desse conhecimento. Por outro lado, provoca-se o(a) leitor(a) a pensar: qual livro, artigo, *paper*, tese, é fruto de experimentação tão constante quanto o conhecimento produzido nas aldeias?

Parte desse movimento é legado de um longo projeto materializado no Acampamento Terra Livre (ATL), que é a reunião de milhares de indígenas em Brasília pautando as demandas na Esplanada dos Ministérios. Acontecendo há mais de 20 anos, o ATL consiste na maior Assembleia dos Povos e Organizações Indígenas do Brasil e se originou da demanda por demarcação de territórios, do enfrentamento da violência contra os povos e da inclusão de sua participação nas discussões sobre políticas que os afetavam.

Após 20 anos, em abril de 2023, o presidente Lula esteve presente no ATL e reafirmou compromisso que posteriormente se consolidou na homologação de 13 Terras Indígenas, na reativação do Conselho Nacional de Política Indigenista (CNPI) e do Comitê Gestor da Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental Indígena (CG-PNGATI), entre outras ações. Para além de um compromisso do Estado brasileiro com os povos indígenas, a mudança de governo representou uma alteração na estrutura do Estado, colocando indígenas, pela primeira vez, como gestores públicos da política indigenista.

Dessa forma, o ano de 2023 foi historicamente marcado pela criação do Ministério dos Povos Indígenas (MPI),⁸ que conta com três Secretarias Nacionais e cuja atribuição institucional está voltada para os temas de

- política indigenista;
- reconhecimento, garantia e promoção dos direitos dos povos indígenas;
- defesa, usufruto exclusivo e gestão das terras e dos territórios indígenas;
- bem-viver dos povos indígenas;
- proteção dos povos indígenas isolados e de recente contato; e
- acordos e tratados internacionais, especialmente a Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho – OIT.

Destaca-se que a alta gestão do ministério foi ocupada por indígenas, tendo à frente a ministra Sonia Guajajara, liderança nacional e internacionalmente reconhecida e eleita, em 2022, deputada federal.

A criação do MPI representou mudança na estrutura da Fundação Nacional dos Povos Indígenas (Funai), que passou a ser entidade a ele vinculada, tendo à frente a presidente Joênia Wapichana. Como decisão complementar, as Coordenações Regionais da Funai, unidades que ficam nos territórios, passaram a ser coordenadas por indígenas.

Vale ainda destacar que nas eleições de 2022, além da deputada federal Sonia Guajajara, que se tornou ministra dos Povos Indígenas em 2023, foi eleita pelo estado de Minas Gerais a deputada federal Célia Xacriabá. Isso dá a dimensão dos avanços e da consolidação em relação à ocupação de espaços de poder pelos indígenas para, em especial, dialogar, construir e articular sobre os temas que os afetam diretamente.

No mesmo sentido, a Secretaria de Saúde Indígena (SESAI), órgão vinculado ao Ministério da Saúde, passou a ser liderada por Ricardo Weibe, indígena do povo

8 Decreto nº 11.355 de 1º de janeiro de 2023 – Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério dos Povos Indígenas e remaneja cargos em comissão e funções de confiança.

Tapeba, inserindo no quadro de servidores inúmeros indígenas para auxiliar a construção do atendimento aos povos indígenas. Os Distritos Sanitários Especiais (DSEI), vinculados diretamente à SESAI, que executam o atendimento à saúde nos territórios, passaram a ser geridos por indígenas.

Uma série de outros espaços políticos foram ocupados por indígenas, colocando-os como protagonistas e/ou especialistas para construção das políticas públicas culturalmente adequadas para os povos indígenas. Importa destacar que atualmente se reconhece que o Brasil possui cerca de 305 povos falantes de 275 línguas diferentes, o que evidencia a pluralidade de pensamentos e a diversidade cultural dos povos, que precisam da percepção dos seus próprios representantes para efetivamente construir um futuro melhor.

Esse aldear da Esplanada dos Ministérios, além da simbólica presença dos povos indígenas no centro de tomada de decisões do governo federal, reflete na acomodação de servidores e servidoras não indígenas que passaram a lidar com a presença indígena nesses espaços.

A ocupação desses espaços de poder foi materializada em várias ações concretas para a defesa e promoção dos direitos dos povos indígenas, valendo a pena destacar a recomposição do Conselho Nacional de Política Indigenista (CNPI) por meio do Decreto nº 11.509, de 28 de abril de 2023, incluindo a representação paritária dos povos e do Poder Executivo Federal, além de garantir equidade de gênero e geracional (art. 4º, §10). Entre várias competências, ao CNPI cabe a proposição de objetivos e princípios para as políticas públicas destinadas aos povos indígenas. A partir da nova composição, portanto, o CNPI se constrói como um espaço ampliado para protagonizar o aldeamento do Estado.

Outro avanço nesse sentido se deu concretamente com a publicação da Lei nº 14.802, de 10 de janeiro de 2024, que instituiu o Plano Plurianual (PPA) da União para o período de 2024 a 2027. O plano, que é construído e pensado para a visão de futuro do Brasil e indica as prioridades para a administração pública federal, coloca como um dos componentes de sua agenda transversal os povos indígenas (art. 4º, inc. IV).

Isso permite, de um lado, que o Ministério dos Povos Indígenas possa ampliar a articulação com outras pastas ministeriais para garantir efetivos investimentos e ações voltadas para os povos indígenas a partir da agenda transversal e, de outro, responsabiliza e incentiva que os órgãos fomentem políticas públicas culturalmente adequadas para os povos indígenas. Conforme o PPA, os ministérios envolvidos devem cooperar para atender, naquilo que lhes compete, alguns dos eixos definidos:

- ▶ Posse plena das TIs;
- ▶ Gestão territorial e ambiental indígena;
- ▶ Sociobioeconomia indígena;
- ▶ Saúde indígena;
- ▶ Educação indígena;
- ▶ Direitos pluriétnicos culturais e sociais; e g) Capacidade institucional.

Parte do reflexo desse aldeamento do Estado representa na prática a reorientação, inclusive na alocação de recursos para a proteção dos direitos dos povos indígenas no Brasil. Na dimensão estrutural, a demanda territorial continua sendo

prioridade nas articulações, sem todavia deixar escapar que ela se conecta com tantas outras políticas que também precisam ser implementadas e, nessa janela de oportunidades, assentar legados para as próximas gerações. Esse é parte do desafio.

Sem perder de vista a relevância da luta pelo direito e pela proteção territorial, pauta que há muito está presente nas discussões internacionais normalmente conduzidas por grandes organizações internacionais ou por governos estrangeiros, aldear a política e reflorestar mentes significa também lançar luz aos que vivem nas florestas. Com isso, quer-se dizer: dentro das florestas e dos territórios existem pessoas que precisam e devem ser respeitadas e garantidos os direitos constitucionais.

Sabe-se que preservação ambiental, sustentabilidade, busca por alteração na matriz energética, etc. estão no centro das discussões nacionais e internacionais. Todavia, não se pode perder de vista o componente humano por trás dessas pautas. Nesse sentido, o futuro viável passa pela preservação do meio ambiente, assim como a preservação do meio ambiente impescinde da luta pela vida dos povos indígenas.

Caminhando para um futuro possível

As reflexões até então exploradas dão conta de indicar um cenário favorável à expansão das ações na política indigenista e, conseqüentemente, o bem-viver dos povos. Não se pode, porém, cair na armadilha de escapar da realidade posta e dos futuros concretamente possíveis. Com isso, quer-se dizer que, estando os povos indígenas à frente da construção de um projeto político, é necessário manter-se conscientes da crise e pensar nos espaços possíveis de conquistas, recuos e conciliações.

Sabe-se que no contexto atual, especialmente marcado pelo ressurgimento de pautas ultraconservadoras e por certa inclinação para modelos de austeridade nos gastos públicos e fomento de uma economia ultraliberal, a tomada de consciência sobre os espaços já conquistados e a ampliação do diálogo são estratégia de manutenção da sobrevivência.

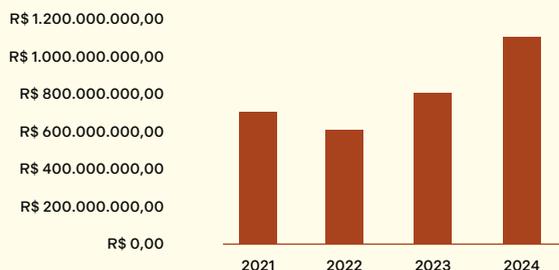
Nesse sentido, reforçando a ideia de que todos os demais direitos partem da garantia do direito territorial, a partir da mediação do Ministério dos Povos Indígenas foi possível, ao longo de dois anos de atuação (2023-2024), a homologação de 13 Terras Indígenas no Brasil, além de publicação de Portaria Declaratória de outros 11 territórios e constituição de 37 Grupos de Trabalho na Funai para os estudos que embasam as demarcações.

Sabe-se que o processo de reconhecimento de Terra Indígena envolve uma série de etapas, que leva tempo e que normalmente é interrompido por medidas judiciais, o que pode potencializar conflitos fundiários. Especialmente no contexto em que o agronegócio está presente, observa-se uma forte tendência de embaraço judicial e o processo perdura por vários anos.

Dessa forma, têm-se buscado alternativas para tornar o processo dinâmico, servindo como medida de conciliação e não de geração de conflito. Essas alternativas têm sido construídas a partir da articulação com outros órgãos que podem, por exemplo, destinar terras públicas para realocação dos não indígenas em outras áreas.

Mas todas as alternativas partem também do fortalecimento do órgão que executa a política indigenista, de maneira que vale a pena destacar que até o presente momento a Funai, em 2024, teve ampliado seu orçamento em R\$ 394 milhões em relação a 2021, conforme indica o gráfico abaixo:

Figura 1: Orçamento da Funai



Fonte: Portal da Transparência

O fortalecimento institucional da Funai também envolve outros pontos relevantes: realização de concurso público com mais de 500 vagas, junto com a criação de novas carreiras (especialista e técnico em indigenismo), além da reestruturação remuneratória. Mais recentemente, foi regulamentado o poder de polícia da Funai, por meio do Decreto nº 12.373/2025, com finalidade de

- ▶ a prevenção e a dissuasão da violação ou da ameaça de violação a direitos dos povos indígenas;
- ▶ a prevenção e a dissuasão da ocupação ilegal de terceiros em terras indígenas; e
- ▶ a execução do consentimento de polícia, nos casos previstos em lei.

São ações que merecem destaque justamente porque constituem políticas estruturantes, com efeitos para o futuro da política indigenista.

Outra frente que representa um caminho para o futuro parte da estratégia do Ministério dos Povos Indígenas para garantir a construção de Protocolos de Consulta como uma ação permanente que garanta o diálogo com as instâncias privadas e públicas a partir das organizações políticas de cada povo e território. De fato, a Convenção OIT nº 169⁹ apresenta a necessidade e consulta prévia, livre, informada e de boa fé dos povos indígenas, o que demanda a construção de ins-

9 A Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho trata sobre Povos Indígenas e Tribais, foi adotada em Genebra, em 27 de junho de 1989, e entrou em vigor internacional em 5 de setembro de 1991. No Brasil essa Convenção foi aprovada pelo Decreto Legislativo nº 143, de 20 de junho de 2002, e passa a vigorar a partir de 25 de julho de 2003, quando o país envia o instrumento de ratificação ao diretor executivo da OIT. Em forma de legislação a convenção da OIT foi promulgada no Brasil em 19 de abril de 2004, pelo Decreto nº 5.051/2004. Atualmente a convenção está em vigência no Brasil pelo Decreto nº 10.088, de 5 de novembro de 2009. Cf. <https://portal.antt.gov.br/conven%C3%A7ao-n-169-da-oit-povos-indigenas-e-tribais>.

trumento jurídico-político que represente a realidade da organização interna das comunidades.

Assim, após reconhecido que grande parte dos protocolos já constituídos se encontram em comunidades indígenas situadas no bioma Amazônia, o MPI firmou parceria com a Universidade Federal Fluminense para construir 20 protocolos de consulta distribuídos nos biomas Caatinga, Mata Atlântica, Pantanal e Pampa. A distribuição das Terras Indígenas que receberão o projeto levou em conta a distribuição equânime entre os biomas e para as Terras Indígenas que tivessem mais impactos de empreendimentos próximos ao território.

Essa medida representa a concretização do direito territorial e abre espaço para ampliação de garantia de direitos dos povos indígenas. Inclusive, a título de exemplo, vale destacar que o território Tupiniquim e Guarani, localizado no litoral do Espírito Santo, sofre impacto de mais de 40 grandes empreendimentos e ainda não possuem Protocolos de Consulta.

Nesse vácuo e no emaranhado de normas administrativas, os empreendimentos se valem de brechas para irem avançado nos arredores dos territórios indígenas. E um dos pontos centrais dessas violações se dá na medida em que, após os impactos no território, que no caso do Espírito Santo foi extremo, com poluição do mar e rios, as empresas pagam valores indenizatórios que costumam manter a população sem condições verdadeiramente dignas de sobrevivência, mas dependentes de auxílios, já que a fonte de alimentação, do artesanato, etc.

Os problemas postos não possuem solução simples, mas certamente é no ponto de intersecção entre a abertura para o diálogo intercultural mediado por agências públicas compostas por indígenas em posição de tomada de decisões, que será possível avançar. Daí nasce também a preocupação de equilíbrio entre os investimentos públicos e privados para a consolidação das ações voltadas para o bem viver dos povos indígenas como principais guardiões do clima.

Por óbvio, não se pode ignorar as possíveis mudanças de conjunturas políticas que alteram a dinâmica orçamentária das políticas públicas voltadas para os povos indígenas. A institucionalização de medidas para a defesa dos povos indígenas e do clima não deveria variar conforme a mudança de governo; contudo, a análise do cenário internacional, com composição de líderes que não estão compromissados com as pautas, faz com que outras estratégias sejam necessárias a partir da realidade como está posta.

Por isso, como síntese das reflexões colocadas ao longo do texto, propõe-se que, de um lado, as agências públicas, especialmente Ministério dos Povos Indígenas e Funai, atuem na garantia de instrumentos definitivos e permanentes na defesa e promoção dos direitos dos povos indígenas. De outro lado, as agências privadas que fomentam projetos e ações sigam como aliadas para avançar nos investimentos nos espaços em que o poder público não consegue alcançar, mas sempre apoiado nas ações estruturais.

Considerações finais

As balizas estão postas e o caminho delineado. Somente com a participação efetiva dos representantes dos povos indígenas nos espaços de formulação e decisão das políticas públicas (aldear o Estado) continuaremos a construir e consolidar

projetos institucionais voltados para o bem-viver dos povos indígenas. A presença indígena na estrutura de Estado é pedagógica, pois possibilita aos agentes estatais, em sentido amplo, desvencilhar do ideário colonista ainda arraigado nas práticas administrativas.

Paralelamente, é preciso continuar investindo nos projetos institucionais indígenas, fazendo os recursos alcançarem diretamente as comunidades indígenas e suas organizações. Em especial, reitera-se que os apoios e financiamentos climáticos contribuem diretamente para o sucesso e a ampliação da atuação das comunidades tradicionais no enfrentamento às mudanças climáticas.

A VOZ DOS POVOS INDÍGENAS E A (IN)JUSTIÇA CLIMÁTICA

POR SULIETE GERVÁSIO MONTEIRO¹⁰

Os dados preliminares do Censo Demográfico de 2022, conduzido pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), destacam que o Brasil abriga uma população indígena de 1.694.836 pessoas, representando 0,8% da população nacional. Mais da metade dessa população (51%) vive na Amazônia Legal, embora os povos indígenas estejam presentes em 87% dos municípios brasileiros.¹¹ Essa distribuição evidencia a diversidade sociogeográfica que caracteriza esses povos, que estão presentes tanto em áreas urbanas quanto rurais.

Os Territórios Indígenas cobrem aproximadamente 14% do território brasileiro e desempenham um papel crucial na conservação ambiental, abrindo 112 milhões de hectares de vegetação nativa – o equivalente a 20% da cobertura vegetal do país, segundo os dados do MapBiomas.¹² O Brasil é rico em diversidade de povos. A Constituição Federal de 1988, no art. 231, reconhece aos povos indígenas “...sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens”.¹³

Os povos indígenas sempre lutaram pelo direito à terra, que tem para eles um significado que vai além de algo material, um espaço de plantar ou colher: é algo que chamamos de território. Sob a ótica dos povos indígenas, o território é o bem mais valioso e sua principal luta sempre foi pela demarcação e conservação de seus territórios. A proteção dos territórios não se limita aos aspectos materiais, produtivos ou físicos: eles constituem um núcleo vital para o fortalecimento espiritual e cultural das comunidades, onde diversas formas de vida coexistem. A percepção indígena da terra e do território engloba seres, espíritos, recursos, valores, saberes e tradições, todos fundamentais para a manutenção e o significado da vida, tanto individual quanto coletivamente.¹⁴ Essa percepção pode ser ilustrada pelas palavras da cacica Eliara Guarani (2022): “[...] olhando pela espiritualidade indígena, vejo que nada é impossível. Sei que tudo o que usamos da natureza é emprestado

10 Indígena do Povo Baré, Rio Negro-AM, bacharelado em Engenharia Florestal pela Universidade de Brasília; mestre em Direitos Humanos e Cidadania (PPGDH/CEAM/UnB); atuante no movimento indígena, luta pelos direitos dos povos indígenas, foi presidente da Associação dos Acadêmicos Indígenas da UnB (AAIUnB). Atualmente diretora do Departamento de Justiça Climática do Ministério dos Povos Indígenas.

11 IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Censo demográfico de 2022. Rio de Janeiro: IBGE, 2023. Disponível em: <https://censo2022.ibge.gov.br/panorama/>. Acesso em 22 nov. 2024.

12 MapBiomas. Projeto de Mapeamento Anual do Uso e Cobertura da Terra no Brasil – Versão 8.0. 2023. Disponível em <https://brasil.mapbiomas.org/>. Acesso em 15 jan. 2024.

13 BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil. Artigo 231. Brasília, DF: Senado Federal, 2021. p. 125.

14 MONTEIRO, G.S. *O retorno de Xawara no território Yanomami: conflito, luta e resistência*. Dissertação (Direitos Humanos e Cidadania). Universidade de Brasília. Brasília, 2023. Disponível em: <http://repositorio2.unb.br/jspui/handle/10482/45630>. Acesso em 15 fev. 2024.

e que, um dia, a própria natureza vai requerer isso de nós de novo. E é o que está acontecendo hoje. Alagamentos, furacões, frio, doenças... isso já é consequência da justiça da natureza. Tudo o que usamos da natureza, um dia teremos que devolver”.

O conceito de território para nós, indígenas e, principalmente, mulheres indígenas, é diferente do conceito geográfico. O território não é apenas algo físico, um lugar mensurável. Quando estamos fora do nosso território, carregamos conosco toda a nossa ancestralidade e os saberes tradicionais do povo. Somos corpos em movimento, somos corpos-territórios. O movimento de Mulheres Indígenas Guerreiras da Ancestralidade vem atuando fortemente com essa temática tão importante sobre os nossos corpos e os nossos territórios.

Quando pensamos no nosso corpo-território indígena, é necessária uma reflexão para além do que entendemos comumente sobre um corpo. Nós, mulheres indígenas, nascemos em um lugar que se constrói a partir de um ambiente, de um bioma. Então, quando falamos de corpo-território, estamos falando que nós carregamos heranças ancestrais, que carregamos heranças espirituais nos nossos corpos e, além das heranças, carregamos a sabedoria coletiva dos nossos povos (Baniwa, Kaingang e Macuxi, 2023).

Quando deixamos nossas aldeias, comunidades, nosso território, carregamos em nosso corpo toda o conhecimento territorial, embora possamos estar em um outro lugar que não é o nosso território dito tradicional, nosso bioma ou nossas aldeias, carregamos a marca da coletividade dos nossos povos, a sabedoria das nossas anciãs, a nossa ancestralidade e espiritualidade (Baniwa, Kaingang e Macuxi, 2023). A espiritualidade é que nos fortalece, estando dentro ou fora dos nossos territórios.

O território indígena é essencial não somente para o bem-estar dos povos indígenas, mas também fundamental para o viver bem. O território dos povos indígenas não é importante somente para os indígenas, mas para toda a humanidade. Os saberes indígenas têm sido cada vez mais reconhecidos por seu papel essencial na conservação da biodiversidade e, conseqüentemente, na redução das emissões de carbono, elementos centrais na luta pela justiça climática (FAO, 2021).

Em 2023, o Intergovernmental Panel Climate Change (PCC) também reconheceu que “os povos indígenas enfrentam desafios de adaptação há séculos e desenvolveram estratégias de resiliência em ambientes em mudança, que podem enriquecer e fortalecer outros esforços de adaptação” (IPCC, 2023, p. 108). Esse reconhecimento reforça a importância da demarcação e proteção das terras indígenas no Brasil e nos convida a criar mecanismos para que esses saberes sejam cada vez mais valorizados e aplicados.

Num período em que estamos passando por recordes de calor, chuvas e secas extremas, conhecidas como mudanças climáticas, evidenciar as lutas dos povos indígenas, das mulheres e da juventude é fundamental. Os povos indígenas são historicamente protetores inquestionáveis das florestas, da fauna, da flora e de tudo que seja material e imaterial nas Terras Indígenas (TI). No que diz respeito às coisas imateriais, refere-se à espiritualidade, à crença dos povos indígenas.

Não há enfrentamento à crise climática sem proteção aos direitos dos povos indígenas, sem a demarcação dos territórios e, sobretudo, sem o respeito às nossas culturas, crenças e tradições. É importante sempre rememorar o pensamento da sociedade em relação à importância dos povos indígenas para a humanidade. Com o território protegido estamos, diretamente, contribuindo no combate a essa crise que atinge diversos povos, sejam indígenas ou não indígenas.

À medida que a crise climática altera cada vez mais o planeta, os povos indígenas em todo o mundo são afetados de forma desproporcional. Seus meios de subsistência, identidade e bem-viver tradicionalmente dependem de terras, seus territórios, recursos naturais, e as regiões que habitam são suscetíveis a eventos climáticos extremos, como ondas de calor, secas, chuvas intensas e degelo do *permafrost*. Os povos indígenas estão na linha de frente contra a crise climática,¹⁵ protegendo seus territórios de forma natural há centenas de anos.

Os povos indígenas vivem em estreita relação com seus ambientes, desenvolvendo modos de vida sustentáveis, protegendo ecossistemas naturais e adaptando-se às mudanças como variações climáticas e desastres causados pelo ser humano. Culturas, tradições e espiritualidade indígenas estão conectadas ao seu ambiente (Ecycle, 2023), ou seja, conectados com seus territórios. Invasões, colonizações, expropriações de terras e, em alguns casos, migrações forçadas levaram muitos povos indígenas a perder seus direitos, enfrentar a pobreza e viver em regiões vulneráveis e com reduzida capacidade de adaptação à crise climática. A confluência desses fatores significa que os povos indígenas estão em uma posição única para fornecer adaptações sustentáveis para mitigar a crise climática, valendo-se de seus corpos-territórios de conhecimento, ontologias, práticas, valores éticos, crenças e tradições transmitidas por gerações. Hoje, quase 500 milhões de pessoas – cerca de 6% da população global – são membros de grupos indígenas, incluindo os autores (ONU, 2024).

Nós, povos indígenas, somos fundamentais para o enfrentamento às mudanças climáticas. Estudos apontam que as maiores áreas protegidas e preservadas são Terras Indígenas, responsáveis pela conservação e proteção do meio ambiente, da sociobiodiversidade e do clima. Na região amazônica, os povos indígenas conservam a floresta e garantem que ela ofereça os chamados serviços ecossistêmicos.¹⁶

Um desses serviços, por exemplo, é a regulação climática global por meio do armazenamento de carbono florestal. Os territórios funcionam como ar-condicionado gigante, resfriam em até 5°C a média da temperatura nas regiões em que estão inseridos e trazem umidade a partir da transpiração das plantas e da evaporação da água do solo.¹⁷ Os carbonos nas florestas são armazenados nas raízes, nos caules, nos troncos e nas folhas das árvores. Mudanças climáticas e povos indígenas estão ligados diretamente aos territórios dos povos e sua conservação para as futuras gerações.

Fica evidenciado em diversos estudos que a qualidade ambiental das Terras Indígenas é maior, mesmo se comparada a outras áreas protegidas em condições

15 A juventude indígena deve estar na vanguarda da diplomacia climática. Ecycle, 2023. <https://www.ecycle.com.br/a-juventude-indigena-deve-estar-na-vanguarda-da-diplomacia-climatica/>. Acesso em 9 fev. 2024.

16 Serviços ecossistêmicos são benefícios fundamentais para a sociedade gerados pelos ecossistemas, em termos de manutenção, recuperação ou melhoria das condições ambientais, refletindo diretamente na qualidade de vida das pessoas. Fonte: Ministério do Meio Ambiente. *Serviços ecossistêmicos*. <https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/biodiversidade-e-ecossistemas/ecossistemas/conservacao-1/servicos-ecossistemicos>. Acesso em 4 abr. 2024.

17 FELLOWS, M; RATTIS, L; REBELATTO, B; ANDRADE, A; ARRUDA, F; ROCHA, E; MACHADO, M; SILVESTRINI, R; MACEDO, M; GUEDES, B; SHIMBO, J; PINHO, P; ALENCAR, A; COE, M; GUIMARÃES, A; MARACAHIBE-SANTOS, L; MOUTINHO, P. IPAM. *O papel dos povos indígenas na proteção do clima e da sociobiodiversidade*, 2023.

similares. Falar sobre os processos de luta dos povos indígenas no Brasil a cada dia se faz necessário e importante, sobretudo quando se observa nos últimos anos uma mudança assustadora nos níveis de temperatura global.

Justiça climática e povos indígenas

Em 2023, no Brasil, ocorreram situações preocupantes de chuvas e secas fora do que é considerado normal pelos pesquisadores, como, por exemplo, o que aconteceu no estado do Amazonas. A seca que ocorreu em 2023 atingiu 633 mil pessoas. Segundo boletim divulgado pela Defesa Civil, das 62 cidades do estado, 59 ficaram em situação de emergência por causa da estiagem. Ainda de acordo com a Defesa Civil, 158 mil famílias foram afetadas pela seca. Devido a essa situação, o governo do estado decretou situação de emergência em 55 dos 62 municípios. Em Manaus, a seca é a pior registrada em 121 anos: a cota do Rio Negro foi 12,89 metros, a menor registrada desde 1902, quando começaram as medições do volume do rio.¹⁸ As populações indígenas ribeirinhas sentiram e sofreram os impactos da seca nos rios Solimões e Negro, influenciando as dinâmicas socioculturais do povo.

Nesse contexto entra em cena a (in)justiça ambiental. Sendo os povos indígenas os responsáveis pela conservação das florestas por meio de seus territórios e seus saberes milenares, são os que sofrem diretamente os impactos das mudanças climáticas. O norte-americano Robert d. Bullard, considerado pai da justiça ambiental, definiu a justiça climática como “conjunto de princípios e práticas que asseguram que nenhum grupo social, seja ele étnico, racial ou de classe, suporte uma parcela desproporcional das consequências ambientais negativas de operação de empreendimentos industriais, comerciais e municipais” (Bullard, 1994, apud Acselrad et al., 2009). Portanto, o conceito de justiça ambiental resulta em direito a um ambiente seguro, sadio e produtivo para todos, onde os povos possam manter seus modos coletivos de viver, sem alterações climáticas externas que os afetem.

Assim, a justiça climática é um desdobramento da (in)justiça ambiental, que evidencia especificamente os impactos desproporcionais das mudanças climáticas sobre determinados grupos sociais. Nesse sentido, os impactos climáticos são também impactos ambientais, culturais e sociais, que podem ser analisados à luz da justiça ambiental.¹⁹ É importante que o debate sobre mudanças climáticas, justiça ambiental e, sobretudo, justiça climática inclua os povos indígenas.

É um tema importante que precisa ser debatido sob a ótica dos povos indígenas. Entendo que conceito de território envolve a cosmovisão dos povos; neste sentido, o clima faz parte do território. Quando se verificam mudanças no uso do solo, ou seja, uma floresta é desmatada e queimada, dando lugar ao estabelecimento de pastagem, monocultura ou outras formas de uso da terra, ocorre a liberação

18 NASCIMENTO, L. Agência Brasil (2023). A seca no Amazonas afeta mais de 630 mil pessoas. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2023-10/seca-no-amazonas-afeta-mais-de-630-mil-pessoas>. Acesso em 15 fev. 2024.

19 LOUBACK, Andréia Coutinho (coord.). Quem precisa de justiça climática no Brasil? Brasília, DF: *Gênero e Clima: Observatório do Clima*, 2022. Disponível em: <https://generoeclima.oc.eco.br/lançamento-quem-precisa-de-justica-climatica-no-brasil/>. Acesso em 20 abr. 2024.

de uma grande quantidade de carbono na forma de CO₂ para a atmosfera, concorrendo, assim, para o aquecimento global.²⁰ Isso contribui para o desequilíbrio do clima no planeta. Os povos indígenas estão engajados na luta pelos direitos junto às organizações indígenas e não indígenas. Um exemplo é o Acampamento Terra Livre (ATL), que ocorre todo ano, desde 2004, no mês de abril: centenas de lideranças, mulheres e jovens se unem na luta em defesa dos nossos direitos; com a pauta climática em alta, muitos se mobilizam nessa luta que não é somente nossa, mas de todos.

O enfrentamento à crise climática

“Já estamos vendo as consequências das mudanças climáticas conforme as pesquisas realizadas pelos nossos Agentes Indígenas de Manejo Ambiental, que relatam os últimos acontecimentos na região do Rio Negro. Essa observação é muito impactante e a gente vê a atual realidade ambiental no Rio Negro com preocupação...” (Elson Kene, jovem indígena do povo Tukano, 2023).

Em agosto de 2023, ocorreu em São Gabriel da Cachoeira uma oficina sobre Justiça Climática, realizada pelo Instituto Socioambiental (ISA). A juventude do município, coordenada pelo Departamento de Adolescentes e Jovens (DAJIRN) ligado à Federação das Organizações Indígenas do Rio Negro (FOIRN) e à Rede Wayuri de Comunicação Indígena, participou ativamente. Estiveram presentes 15 jovens indígenas que são líderes, articuladores e comunicadores para seus povos e comunidades de oito etnias do Rio Negro: Arapaso, Baniwa, Baré, Desana, Piratapuaia, Tukano, Wanano e Yanomami.²¹

O calor extremo prejudica a agricultura, as chuvas intensas alagam e devastam cultivos, além de incêndios florestais que resultam em estiagens e isolamento de comunidades e aldeias. Esses são apenas alguns exemplos dos impactos das mudanças climáticas sentidos e narrados por indígenas que moram em comunidades na região do Alto Rio Negro, conhecida como Cabeça do Cachorro, fronteira com a Venezuela e a Colômbia.²² Os jovens mostram a importância de debater temas como justiça climática, justiça ambiental e racismo ambiental em assembleias organizadas por eles, para que esses temas sejam mais frequentes.

“Desde já, precisamos estar nesta discussão, para que a gente possa ter participação em uma temática de extrema importância para nós e que vai trazer muito impacto

20 Cf. <https://ipam.org.br/entenda/como-o-desmatamento-contribui-para-as-mudancas-climaticas/#::-:text=Quando%20ocorre%20mudan%C3%A7as%20no%20uso,assim%2C%20para%20o%20aquecimento%20global>.

21 RADLER, J. Instituto Socioambiental (ISA). *Juventude Indígena no Rio Negro: é urgente falar de justiça climática e racismo ambiental nas Terras Indígenas*. Disponível em: <https://www.socioambiental.org/noticias-socioambientais/juventude-do-rio-negro-e-urgente-falar-de-justica-climatica-e-racismo>. Acesso em 10 mar. 24.

22 RADLER, J. Instituto Socioambiental (ISA). *Juventude do Rio Negro: é urgente falar de justiça climática e racismo ambiental nas Terras Indígenas*. 25 de setembro de 2023. Disponível em: <https://www.socioambiental.org/noticias-socioambientais/juventude-do-rio-negro-e-urgente-falar-de-justica-climatica-e-racismo>. Acesso em 28 fev. 2024.

no futuro. Precisamos apresentar nossas propostas como jovens e como moradores indígenas do Rio Negro. Temos nosso próprio manejo do meio ambiente, desde o sistema agrícola para a nossa alimentação, como outros manejos do mundo ao nosso redor..." (Elson Kene, jovem indígena do povo Tukano, 2023)

Como dito anteriormente na introdução, os povos sabem que o equilíbrio ambiental está diferente, os eventos extremos estão ocorrendo em escala menor, influenciando a cultura dos povos e o seu bem-estar nos territórios.

As mudanças climáticas afetam os povos indígenas. Tal situação é inegável. O Rio Negro²³ conheceu uma seca histórica no dia 16 de outubro de 2023: ao atingir 13,59 metros, as águas continuaram baixando até que, pela primeira vez em 121 anos, ficaram abaixo dos 13 metros.²⁴ Os três municípios localizados em sua margem foram atingidos, o Médio Rio Negro foi uma das regiões mais afetadas pela estiagem e 23 povos sentiram os impactos da seca ocasionada pelas mudanças climáticas.

O relatório do IPCC AR5 do Grupo de Trabalho II reconhece que os impactos das mudanças climáticas são maiores para povos indígenas, que têm seu modo de vida e subsistência diretamente relacionados à terra. O Mapa de Conflitos, Injustiça Ambiental e Saúde no Brasil, produzido pela Fiocruz,²⁵ registra 199 conflitos com povos indígenas ao longo do país. Deste total, 21 incluem mudanças climáticas como uma das atividades geradoras de conflitos. Além dos impactos socioambientais, há registro de danos à saúde, como perda da qualidade de vida, problemas respiratórios, desnutrição e insegurança alimentar, causados pelas mudanças climáticas em interação com outros fatores de ameaça. Os povos indígenas têm sofrido danos irreparáveis nas suas línguas, sistemas de conhecimento e meios de subsistência devido às mudanças climáticas e à perda de biodiversidade.

Os impactos causados pelas mudanças climáticas nos territórios indígenas são nítidos: o território impactado, a saúde, educação, o bem-viver dos povos e sua espiritualidade estão sendo ameaçados. De acordo com Medeiros (2023),²⁶ os povos vivenciam a crise climática quando percebem na prática a inversão de valores na mercantilização global da preservação climática: empresas assediam povos e seus territórios, preocupam-se com dinheiro no mercado de capital, enquanto há espécies sendo extintas, há perdas de manivas, frutas, diversidade de produtos e sementes, devido às secas severas, o que tem aumentado o consumo de alimentos processados.

Os indígenas relatam que os rios estão secando cada vez mais, plantas medicinais estão se perdendo, o calendário tradicional do povo está se alterando (Medei-

23 O Rio Negro é localizado no noroeste amazônico e em sua margem se localizam três importantes municípios, Barcelos (baixo Rio Negro), Santa Isabel do Rio Negro (médio Rio Negro) e São Gabriel da Cachoeira (alto Rio Negro).

24 MONTEIRO, E. Após seca histórica atingir, Rio Negro começa o processo de cheia em Manaus. G1AM. Disponível em: <https://g1.globo.com/am/amazonas/noticia/2023/11/28/apos-atingir-seca-historica-rio-negro-comeca-processo-de-cheia-em-manaus.ghtml>. Acesso em 10 abr. 24.

25 Fiocruz, 2024. *Mapas de Conflitos, Injustiça Ambiental e Saúde no Brasil*. <https://mapadeconflitos.ensp.fiocruz.br/>. Acesso em 11 abr. 24.

26 MEDEIROS, B. N. *UnB Notícias*. Mudanças climáticas, gênero e povos indígenas. 2023. Disponível em: <https://noticias.unb.br/artigos-main/6690-mudancas-climaticas-genero-e-povos-indigenas>. Acesso em 29 abr. 2024.

ros, 2024) bem como suas práticas culturais. Os povos que contribuem para a conservação das florestas são os que sofre diretamente o impacto dessas alterações.

Os povos indígenas, histórica e culturalmente, vivem em coletividade, são povos da oralidade e repassam os saberes de geração a geração. Dessa forma, a aprendizagem também é por meio da observação. Quando crianças, eu, minhas irmãs, irmãos, primos e primas íamos para a roça com nossos pais e avós e, em meio às nossas brincadeiras, ajudávamos a plantar as manivas, abacaxi, banana, macaxeira, as pimentas. Assim, os ensinamentos dos nossos mais velhos são transmitidos por meio da oralidade, na nossa vivência e observação. Para além de usar, neste texto, metodologia eurocêntrica, será adotada a metodologia própria e cultural dos indígenas. A metodologia dos povos indígenas consiste em suas ciências e saberes tradicionais, que perpassam gerações, construindo e fortalecendo a luta dos povos indígenas.

Justiça climática é demarcar Terras Indígenas

A terra é pauta de embates históricos no Brasil, desde o dito descobrimento do país até os dias atuais. Os povos indígenas há séculos lutam pela demarcação dos territórios. Nesse processo de descobrimento que nós, povos indígenas, chamamos de invasão, muitos povos foram dizimados, tiveram seu território tradicional usurpado ou sofreram esbulho pelo próprio Estado.

No relatório “Violência contra povos indígenas”, produzido pelo Conselho Indigenista Missionário (CIMI), temos índices alarmantes referentes aos assassinatos de indígenas no país. Há ainda, em ambos os documentos supracitados, um consenso quanto ao caráter crescente da violência contra os povos indígenas nos últimos anos, em um processo que se acentua por causa da morosidade do Estado em olhar seriamente para as questões indígenas que têm resultado em inúmeros casos de violações de direitos, sobretudo no que se refere à demarcação das terras.²⁷

A demarcação sempre foi uma das principais pautas de discussão no âmbito do movimento indígena e atualmente mais ainda. Com a criação do Ministério dos Povos Indígenas (MPI), a demarcação das TIs é uma pauta importante, já que nós, povos indígenas, somos aliados fundamentais no enfrentamento à crise climática e na promoção da justiça ambiental e climática.

No entanto, mesmo os nossos direitos sendo reconhecidos na Constituição Federal, no artigo 231,²⁸ e no compromisso internacional ratificado pelo Brasil,²⁹

27 Para acessar os relatórios produzidos pelo CIMI, ver: <https://cimi.org.br/observatorio-da-violencia/o-relatorio/>. Acesso em 20 mai. 2021.

28 O Art. 231 da Constituição Federal de 1988 reconhece aos povos indígenas sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens.

29 A Convenção nº 169 sobre os Povos Indígenas e Tribais, de 1989, da Organização Internacional do Trabalho, define que os conceitos básicos que norteiam a interpretação das disposições da Convenção são a consulta e a participação dos povos interessados e o direito desses povos de definir suas próprias prioridades de desenvolvimento na medida em que afetem suas vidas, crenças, instituições, valores espirituais e a própria terra que ocupam ou utilizam.

a promoção dos direitos indígenas não avança de forma significativa em processos já consolidados, como demarcação das TIs. De acordo com os dados do governo federal, ainda há mais de 150 territórios indígenas em processo de titulação formal de posse e usufruto. O passivo de demarcação é ainda maior quando ampliamos a lista para as áreas que sequer tiveram seus processos de homologação iniciados (Fellows et al., 2024).³⁰

O movimento indígena no Brasil reforça que para haja a redução das emissões de gases de efeito estufa as TIs precisam ser demarcadas. Os territórios indígenas representam aproximadamente 14% do território nacional, logo se torna evidente que o reconhecimento territorial e, em sua decorrência, a implementação da política pública de Gestão Ambiental e Territorial Indígena (PNGATI) representa uma das estratégias de mitigação e adaptação climática mais promissoras para que o Brasil consiga atingir sua meta climática.

As políticas de demarcação e proteção de TIs representam uma avenida estratégica para o cumprimento das Contribuições Nacionalmente Determinadas (NDCs) brasileiras. A ciência indígena, resultante dos modos de vida milenares, é fundamental para o equilíbrio climático (Fellows et al., 2024). Portanto, aliar as políticas climáticas à demarcação das TIs representa um caminho sólido para termos de fato soluções eficazes e baseadas em direitos para os desafios atuais.

Neste sentido, não há como pautar o enfrentamento à crise climática, justiça ambiental e climática, sem mencionar as contribuições milenares dos povos indígenas no cuidado com o território.

30 Cf. <https://apiboficial.org/files/2024/11/Demarca%C3%A7%C3%A3o-%C3%A9-Mitiga%C3%A7%C3%A3o.pdf>.

DESAFIANDO AS MUDANÇAS CLIMÁTICAS A PARTIR DA APROXIMAÇÃO DO CONHECIMENTO TRADICIONAL E DA CIÊNCIA INDÍGENA

POR SINEIA DO VALE

Em um cenário em que as mudanças climáticas manifestam cada vez mais seus impactos, as comunidades indígenas sob a liderança do Conselho Indígena de Roraima (CIR) vêm protagonizando ações na busca por alternativas econômicas sustentáveis. Com mais de 50 anos de atuação, o CIR tem sua história marcada por forte atuação no estado e, desde 2011, pelo trabalho de conscientização e envolvimento feito com a base dos povos originários, para alertá-los e envolvê-los na temática, principalmente em relação aos efeitos causados diretamente em suas vidas sociais, culturais e em atividades como pesca, caça e roçado.

A partir da aproximação de indígenas com o assunto, a percepção sobre as mudanças climáticas e seus impactos ficou mais nítida e viabilizou a criação de planos e alternativas para enfrentar o problema, apesar da falta de políticas estabelecidas para tratar as questões necessárias. Atualmente, o CIR conta com cerca de 240 agentes territoriais e ambientais voluntários, que atuam dentro de suas próprias comunidades, espalhadas em diferentes pontos do estado. Essas lideranças trabalham para levantar e produzir informação para dentro e fora de suas aldeias.

Em um período de tempo que vai de 2011, momento em que o CIR atuou de forma mais intensiva junto à identificação dos desafios para as comunidades, até 2014, foi desenvolvido por indígenas de Roraima o primeiro Plano de Enfretamento às Mudanças Climáticas, especificamente para a região da Serra da Lua, em que vive uma população de cerca de nove mil indígenas.³¹ O documento virou referência para o Ministério do Meio Ambiente, principalmente para o desenvolvimento do Plano Nacional de Adaptação à Mudança do Clima (PNA), uma importante conquista, visto que os estudos e estratégias foram desenvolvidos por jovens, mulheres e lideranças indígenas. Por meio dele, ficou clara a capacidade dos povos originários de produzir soluções a partir de seus conhecimentos tradicionais.

O papel feminino foi um dos destaques durante o processo de construção do plano. Afinal, à mulher indígena é atribuída maior sensibilidade sobre questões ligadas às comunidades e ao bem-viver, como recursos hídricos, medicina tradicional, roçado e cuidado com a floresta. Isso porque essas e outras atividades são intrínsecas às rotinas das indígenas e aos cuidados com nossos próximos.

Apesar dos desafios técnicos que acompanham o entendimento sobre mudanças climáticas, a realidade na qual vivem os povos originários mostra que o tema, assim como a compreensão sobre ele e os caminhos possíveis para enfrentá-lo, está dentro das próprias aldeias. A transformação da realidade e dos cenários de Roraima, como as recentes cheias que passaram a alagar comunidades inteiras, nos impulsionou a avaliar a fundo as mudanças climáticas com base em conhecimentos ancestrais, agregando, quando necessário, o uso de tecnologias.

31 Dado retirado do site do Conselho Indígena de Roraima: <https://cir.org.br/site/2019/12/10/protocolo-de-consulta-dos-povos-indigenas-da-regiao-serra-da-lua-e-aprovado-na-45a-asm-bleia-regional-das-liderancas/>.

O que mudou em 20 anos para as comunidades tradicionais? Os rios aqueceram? O que era diferente para as questões hídricas? Quantos peixes regionais não são mais vistos nos territórios indígenas? Estas foram algumas das perguntas que guiaram a criação do Plano de Enfretamento às Mudanças Climáticas.

Um dos exemplos de ações já desenvolvidas pelos indígenas do estado para compreender melhor os desafios climáticos foi a criação de um banco de sementes vivas, para analisar quais espécies eram mais resistentes ao inverno e ao verão. A partir dessa estratégia, foi possível investir na reprodução de sementes em períodos específicos para garantir que as famílias tivessem estoque de alimento.

Nesse ponto, os povos originários se mostram como doutores do clima, um conhecimento que vai além dos estudos científicos e está intrinsecamente ligado à relação dos nossos povos com a natureza.

Outro exemplo dessa *expertise* é que, com conhecimentos seculares e avaliações mais atuais, foi compreendido que as plantações devem seguir os calendários etnoecológicos,³² considerando aspectos como o momento da colheita, a queima e até o canto dos pássaros para viabilizar uma boa produção.

Além disso, enquanto as mudanças climáticas viravam uma pauta mais recorrente entre ambientalistas e muito se discutiam na sociedade os possíveis impactos das mudanças climática no planeta, esses efeitos já eram uma realidade nas comunidades tradicionais, sempre as mais afetadas. As pessoas que estão na floresta, seja quilombola, ribeirinho ou indígena, são as que mais sentem e sofrem com as alterações do clima.

Um exemplo disso é o trabalho feito em Roraima, com estudos de caso em que se busca entender a percepção dos povos indígenas, nos últimos 20 anos, sobre as mudanças climáticas. Os povos têm percebido que a água dos igarapés³³ aqueceu mais e que alguns peixes regionais não estão mais ali. Isso afeta diretamente a vida cultural, social e a geração de renda.

Diante disso, é muito importante proporcionar espaços nas aldeias para conversas e estudos sobre o tema. Só de perto é possível ver quanto conhecimento os povos indígenas têm e como eles se mobilizam há muitos anos para combater os desafios advindos do clima, mesmo sem saber de fato a origem. Para além do global, há uma mudança climática local.

Na floresta, é preciso lidar diretamente com impactos de empreendimentos como a instalação de lavouras de soja ao lado das comunidades, atraindo pragas para roças que não são manejadas com agrotóxicos. Quando tudo é retirado da terra, dela também vai embora a biodiversidade.

32 A enoecologia pode ser traduzida como o conhecimento ecológico tradicional, em que há um enfoque no conhecimento de populações locais. Nesse sentido, o calendário etnoecológico permite, com base no conhecimento tradicional, que o povo Wapichana saiba a melhor época para plantar. Porém, também ajuda a perceber o impacto das mudanças climáticas nos territórios. Tem havido uma percepção, por exemplo, de que o tempo de plantar mudou, e isso mudou muito o canto dos pássaros, que guiavam as plantações. Só que no tempo de plantar, que era um tempo de chuva, já não chove mais. O verão amazônico está com cara de inverno, sempre chovendo. Isso afeta diretamente as questões das plantas, porque há pragas que não estavam ali, mas que, agora, estão. Há lagartas que comem até as raízes das plantas, perdendo toda a plantação.

33 Pequeno rio ou canal estreito que só dá passagem a igaras ou pequenos barcos; riacho, ribeirão, ribeiro. Etimologia tupi *yara-pé*. Significado retirado do site <https://michaelis.uol.com.br/>.

O efeito das mudanças locais tem se manifestado de diversas maneiras, evidenciando uma realidade que já foi cientificamente comprovada. Atualmente, há um estudo em andamento, próximo à conclusão, que avalia os impactos das mudanças climáticas na Terra Indígena (TI) Raposa Serra do Sol.³⁴

Nesse contexto, a atuação feminina e de jovens se mostra mais uma vez protagonista para a coleta de informações e para a compreensão da forma como a TI está se adaptando às transformações do clima. Além dos métodos tradicionais e manuais para a consolidação de dados, utilizados no primeiro estudo, houve avanços que incorporaram também conhecimentos tecnológicos, utilizando o Alerta Clima Indígena, da plataforma Sistema de Observação e Monitoramento da Amazônia Indígena (SOMAI).

O Alerta Clima Indígena é um aplicativo para dispositivos móveis que facilita a coleta de dados relacionados a eventos climáticos, como cheias e secas, além de oferecer assessoria às comunidades impactadas pelas transformações do clima. Com esse suporte tecnológico, os povos originários terão mais um estudo que os auxiliará diante das mudanças sentidas, o Plano de Enfrentamento às Mudanças Climáticas.

Portanto, além de todo o conhecimento gerado pelos indígenas, a relevância e o fortalecimento de políticas públicas dentro das comunidades se mostram cada vez mais necessárias para garantir a sustentabilidade e a comercialização da produção de subsistência por indígenas. Um exemplo disso é a oferta de uma merenda escolar baseada nos alimentos produzidos localmente. Essa prática não apenas assegura uma nutrição mais condizente com as características das etnias, mas também cria oportunidades econômicas por meio da venda dos produtos.

Ao discutir o assunto, a reflexão se estende para a diversidade de recursos que as comunidades têm a oferecer. A visão centrada na produção local sugere a possibilidade de implementar práticas alimentares mais saudáveis, fortalecendo o elo com o consumo interno nas comunidades. Isso não apenas ressalta a importância da produção sustentável, mas também destaca a necessidade de incentivar ali hábitos alimentares saudáveis.

Uma estratégia pode ser direcionada para a promoção dos produtos indígenas nas escolas, garantindo não apenas uma fonte de alimentação saudável para os estudantes, mas também gerando renda para as famílias. Essa iniciativa, além de contribuir para o fortalecimento da economia local, ressalta a importância de valorizar os recursos e saberes tradicionais presentes nas comunidades.

Em Roraima, o CIR vem trabalhando na criação de planos de negócio dentro das comunidades como uma das formas de consolidar os esforços feitos pelos indígenas. Isso possibilita que eles observem oportunidades de comércio do excedente da produção externamente, mas também reconheçam a capacidade e a força de escoar os frutos dos seus afazeres dentro do próprio território, para seus pares.

34 A Terra Indígena Raposa Serra do Sol é uma das maiores do estado de Roraima, e a luta por sua demarcação foi emblemática para o Brasil e para o mundo. Atualmente, são cinco etnoregiões na TIRSS: Raposa, Baixo Cotingo, Serras, Surumu e Ingarikó. Para mais informações: <https://cir.org.br/site/2021/07/10/cir-realiza-a-2a-oficina-para-estudo-caso-sobre-mudancas-climaticas-da-ti-raposa-serra-do-sol/>.

Demonstrando o empoderamento e a resiliência para encontrar novos caminhos assertivos, os povos indígenas têm desenvolvido mecanismos próprios para orientar suas atividades, como os protocolos de consultas e seus regimentos internos. Essas iniciativas refletem a forma como os povos originários encaram a geração de renda dentro de seus territórios, destacando a importância de respeitar e fortalecer suas práticas tradicionais. Essas ferramentas representam uma inovação dentro da legislação, pois fortalecem as atividades e os saberes milenares dos povos indígenas, como a conservação da floresta, a subsistência e a produção de recursos financeiros. É crucial reconhecer a necessidade de desenvolver arranjos institucionais que apoiem e fortaleçam esses esforços.

Além disso, é fundamental desenvolver estratégias internas nas comunidades indígenas para fomentar a produção local e o comércio interno. Ao fortalecer os laços comunitários e incentivar a valorização dos produtos locais, as famílias indígenas podem garantir não apenas sua segurança alimentar, mas também criar oportunidades de geração de renda sustentável. A implementação de planos de negócios dentro das comunidades é uma ferramenta eficaz nesse processo, pois proporciona um direcionamento estratégico para o desenvolvimento econômico local, promovendo a autossuficiência e a prosperidade dentro das próprias comunidades.

Foi acompanhando discussões sobre clima em âmbito nacional e internacional que a busca por oportunidades para beneficiar os indígenas avançou e levou os povos originários para dentro desses debates, por meio da criação da Plataforma de Povos Indígenas e Comunidades Locais, instituída pela Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC³⁵). Para ela os indígenas levaram seus conhecimentos tradicionais relacionados ao clima, estabelecendo, assim, uma conexão direta entre as comunidades e os fóruns internacionais para deliberar sobre a temática.

A conquista é reflexo de esforços de indígenas empreendidos desde 1992, quando houve a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, batizada de ECO-92, para assegurar o envolvimento direto nesses espaços e a presença ativa em debates sobre questões ambientais.

Dada a urgência em fortalecer os povos originários em seus territórios e garantir a conservação ambiental, é importante manter um constante alerta sobre os mecanismos de recurso e implementação destinados à atuação indígena diante das mudanças climáticas. Em particular, quando questões essenciais e básicas, como a gestão dos recursos hídricos e florestais, são abordadas, torna-se primordial direcionar recursos e apoio adequados para viabilizar a essas comunidades a continuidade do esforço milenar na conservação das florestas e da biodiversidade com sua sabedoria ancestral.

Apesar disso, é importante ressaltar que a proteção das florestas não é obrigação apenas dos povos indígenas. Esse papel deve caber a toda a sociedade, justamente porque os benefícios desse trabalho são aproveitados em escala global. O avanço na formulação de um amplo plano de ação para enfrentar os desafios das mudanças climáticas na região amazônica brasileira inclui a promoção de políti-

35 Sigla em inglês para United Nations Framework Convention on Climate Change

cas que garantam o respeito aos direitos territoriais e culturais dos povos indígenas e assegurem a proteção de seus modos de vida tradicionais.

Mesmo com o cenário avassalador das mudanças climáticas, a esperança e a determinação precisam ser mantidas. É necessário buscar estratégias para fortalecer continuamente os povos originários em suas atividades e tradições, principalmente porque somos nós que estamos na linha de frente da floresta, observando e sofrendo os impactos do clima irregular. É isso que garantirá também a nossa existência, o indígena ocupando o território que sempre foi seu de forma empoderada e facilitada.

É inspirador testemunhar a riqueza da cultura indígena expressa no artesanato e nas práticas comunitárias; porém, mesmo assim, é preciso permanecer vigilante e solidário, apoiando as conquistas de espaço pelas mulheres e o engajamento e envolvimento dos jovens nos pontos mais cruciais para as discussões. Agora, mais do que nunca, abordar com urgência as mudanças climáticas e como elas afetam diretamente as comunidades com eventos extremos, como cheias e secas, fará toda a diferença.

Como iremos lidar com as perdas e os danos dentro das nossas aldeias, levando em consideração que a todo tempo são os indígenas a perder roçados, direitos e tantas outras coisas? Nesse sentido, surge uma nova discussão sobre como lidar com as perdas e danos causados por esses eventos, exigindo uma resposta rápida e eficaz em vez de projetos de adaptação e redução de danos.

Além disso, é importante monitorar de perto os recursos destinados ao enfrentamento das mudanças climáticas, como o Fundo Floresta, garantindo que as fontes de investimento realmente cheguem aos territórios indígenas e fortaleçam as atividades realizadas nas aldeias. Em um contexto em que os direitos de populações tradicionais enfrentam inúmeros retrocessos, é interessante buscar formas de inovar e criar estratégias que unam a sustentabilidade econômica e alimentar das comunidades indígenas, ribeirinhas e quilombolas, e tantas outras, em seus próprios territórios.

Que todo o protagonismo das populações tradicionais contra as mudanças climáticas seja reconhecido e valorizado, por meio de investimentos, estrutura e fortalecimento da ancestralidade. As pressões sofridas por esses povos e territórios é um problema que, de forma inicial e violenta, impacta o local e o global. O que vivemos hoje é um chamado para a construção conjunta, de governos, instituições e sociedade, de soluções, mas principalmente de apoio àqueles que estão a serviço do meio ambiente há milênios.

POTENCIAL DA TERRA E DA AGRICULTURA QUILOMBOLA NO COMBATE ÀS MUDANÇAS CLIMÁTICAS

POR ROBERVONE SEVERINA DE MELO PEREIRA DO NASCIMENTO³⁶

Dados do Sistema de Estimativas de Emissões e Remoções de Gases de Efeito Estufa (SEEG) revelam que o Brasil atualmente é o responsável pela emissão líquida de cerca de 2,3 bilhões de toneladas de gases do efeito estufa (GEEs), colocando o país como o sexto maior emissor de gases do planeta. Os GEEs incluem o dióxido de carbono (CO₂), o metano (CH₄) e o óxido nítrico (N₂O) presentes na atmosfera e responsáveis pelo fenômeno natural chamado efeito estufa, no qual a radiação infravermelha é absorvida por esses gases, que a refletem pelo planeta, aumentando a temperatura média da Terra, tornando-a mais quente e habitável.

Dentre os gases de efeito estufa, o gás carbônico (CO₂) é o de maior abundância, ocorrendo naturalmente na atmosfera e fazendo parte de vários processos biológicos e ambientais, como é o caso da fotossíntese, em que as plantas convertem o CO₂ em oxigênio, e da regulação da temperatura do planeta. Todavia, seu excesso oriundo da atividade antrópica, como a queima de combustíveis fósseis (derivados do petróleo, carvão mineral e gás natural) para geração de energia, atividades industriais e transportes; o desmatamento; e a agropecuária, fez atingir níveis de CO₂ sem precedentes, sendo maiores hoje do que em qualquer outro momento da história. Dados médios globais da abundância dos GEEs, obtidos pela Organização Meteorológica Mundial (OMM), mostraram um aumento de 150% de CO₂ em 2022 em comparação aos níveis pré-industriais. E, nesse mesmo ano, as concentrações médias globais de dióxido de carbono (CO₂) foram, pela primeira vez, 50% acima da era pré-industrial e, mesmo assim, continuaram a crescer em 2023.

As atividades humanas, ou ações antrópicas, têm impacto direto no clima e se intensificaram devido ao crescimento econômico e populacional mundial, que vem ocasionando o aumento do consumo e exigindo a ampliação da área dedicada à agricultura, a construção de novas indústrias, estradas e outros meios de comunicação. Essas atividades provocam a exaustão crescente dos recursos naturais, a avassaladora perda de biodiversidade, o aumento da poluição do ar e da água, a degradação dos solos, o aumento do desmatamento (desflorestamento), que facilita tanto a expansão do agronegócio como a especulação fundiária e ainda o comprometimento dos ecossistemas.

Tudo isso tem influenciado o surgimento de eventos climáticos extremos, frequentes e mais perigosos, tornando a “emergência climática” facilmente perceptível nos dias de hoje, como ocorreu no Brasil, no ano de 2024, em todo o estado do Rio do Grande do Sul, que sofreu com alagamentos e cheias, quedas de barreiras e deslizamento de terras, afetando cerca de 2,4 milhões de pessoas. Em 2023, o desastre foi a forte seca na Amazônia, que deixou populações isoladas sem acesso pelos rios. Em 2022, mais de 100 pessoas morreram no estado de Pernam-

36 Engenheira agrônoma, mestre em Ciências do Solo e doutora em Produção Sustentável; pesquisadora sobre políticas públicas para comunidades tradicionais; consultora sênior Tenure Facility. Servidora licenciada do Incra.

buco em decorrência de fortes chuvas, o que foi a maior tragédia vista no estado nos últimos 50 anos. Por isso, é urgente pensar a mudança climática, seu conceito, desafios e oportunidades.

Diante desse cenário, vale constar o comprometimento feito pelo governo brasileiro ao assinar o Acordo de Paris, tratado global adotado em dezembro de 2015 pelos países signatários da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, durante a 21ª Conferência das Partes (COP21), em agir para manter o aumento da temperatura média mundial “bem abaixo” dos 2°C em relação aos níveis pré-industriais e em envidar esforços para limitar o aumento a 1,5°C, reduzindo as emissões de gases de efeito estufa em 37% em 2025, com uma contribuição indicativa subsequente de redução de 43% em 2030, conforme consta na sua Contribuição Nacionalmente Determinada (NDC).

No entanto, esse comprometimento só será possível se o governo brasileiro resolver o problema do desmatamento, garantir a demarcação de terras indígenas e a titulação de territórios quilombolas e tradicionais, e promover o acesso eficiente a informações, tecnologias e processos produtivos para o estabelecimento de sistemas produtivos sustentáveis, tanto para o agronegócio como para a agricultura familiar, com práticas que priorizem a produção da agricultura conservacionista, valorizando os recursos naturais, em especial solo e água, mas também a biodiversidade e os serviços ecossistêmicos, e, em decorrência, possibilitando à população a melhoria de qualidade de vida por meio da oferta e consumo de alimentos saudáveis e do uso sustentável dos recursos naturais.

Quilombos do Brasil: titulação e sustentabilidade

As comunidades quilombolas, herança da resistência dos negros ao sistema escravagista, começaram a se formar no século 16, vivendo praticamente da agricultura familiar. Esse tipo de organização permanece de forma expressiva em todo o Brasil, estando presente em todas as regiões e biomas, apresentando quase quatro mil comunidades certificadas como remanescentes de quilombos pela Fundação Cultural Palmares (FCP). Atualmente o Brasil conta com uma população de 1.327.802 pessoas, de acordo com o Censo de 2022, não tendo sido identificada a presença de quilombolas apenas nos estados do Acre e Rondônia.

Apesar da expressividade e relevância dos dados apresentados, o Estado brasileiro, até o momento, não proporcionou, e ainda dificulta, o devido acesso a direitos essenciais aos quilombolas, especialmente aquele ligado à segurança territorial, ainda que a Constituição Federal de 1988 tenha trazido legalmente a garantia da titulação de suas terras e outros direitos sociais. Dados do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) revelam a existência de 1.881 solicitações de instauração de procedimento de identificação, delimitação, reconhecimento, demarcação e titulação de terras ocupadas por remanescentes de quilombos no Brasil. Desse total, existem 264 estudos de identificação e delimitação em elaboração e apenas 232 avançaram até a etapa de publicação de portaria de reconhecimento, na qual o Estado brasileiro atesta os limites do território e tem ciência da situação fundiária em que irá atuar, restando ainda decretar o território como de interesse social, indenizar e retirar os intrusos e emitir o título de uso e domínio coletivo.

O Incra emitiu, até o momento, 58 títulos de domínio coletivo (parciais e integrais), ou seja, apenas 3% dos territórios quilombolas foram titulados pelo governo federal, havendo mais títulos emitidos pelos governos estaduais, sobretudo nos estados do Pará e do Maranhão. Assim, nesse ritmo, conforme levantamento realizado pela Terra de Direitos, o Estado brasileiro levará 2.284 anos para titular integralmente os 1.881 processos abertos no momento no Incra.

É importante destacar que o título concedido aos quilombolas é coletivo, *pro indiviso* e em nome de associações que legalmente representam as comunidades quilombolas, sem ônus financeiro e com cláusulas resolutivas obrigatórias de inalienabilidade, imprescritibilidade e de impenhorabilidade, devendo ser registrado no Serviço Registral da Comarca de localização do território. Portanto, as terras quilombolas são coletivas e após tituladas não retornam ao mercado, indo na contramão capitalista da visão mercantil da terra, pautada em bases materiais para sua apropriação. Esse é um dos motivos da resistência do Estado brasileiro em titular os quilombos no país.

Ademais, é notório o pouco avanço na desconcentração fundiária desde a redemocratização do Brasil, fato esse comprovado quando se avalia a desigualdade na distribuição da posse da terra no país por meio do uso do Índice de Gini, obtido no Censo Agropecuário de 2017, que foi de 0,87, valor bem acima da média regional e entre os mais altos do mundo, que mantém inalterada a desconcentração fundiária brasileira, associada a processos históricos de grilagem, conflitos sociais e impactos ambientais. Ademais, os dados do Censo também revelam a existência de um número maior de produtores rurais negros (2,6 milhões) em relação ao de brancos (2,2 milhões), considerando os diferentes tipos de cultivo e extensão de terra. Mas, ao comparar a posse por tamanho de área, os negros são maioria só até o limite de cinco hectares.

Portanto, o Brasil continua com uma estrutura fundiária desigual, marcada pela racialização do acesso à terra. A violação do direito ao território tradicional para as comunidades negras rurais e urbanas com identidade própria, que lutam há séculos pela terra, tem sido uma constante pelo Estado brasileiro. Como consequência da não titulação de quilombos, fruto da crescente concentração de terras, o número de quilombolas que residem em seus territórios vem diminuindo ano após anos, graças ao processo de desterritorialização dessas comunidades para a territorialização de projetos agropecuários de interesse do capital, como extensas monoculturas e outros grandes empreendimentos.

Cumprir registrar que a sustentabilidade dos territórios quilombolas está diretamente ligada à densidade populacional. Esse é um fator importante para determinar se essas unidades de gestão de terras de uso e ocupação sustentável conseguirão desenvolver atividades agrícolas para sustentar seus meios de subsistência e o mercado interno e ainda conservar o patrimônio florestal dentro de suas fronteiras, considerando a reprodução física, econômica, social, cultural e ambiental da comunidade. No Censo de 2022, foi identificado que a Região Norte possui os maiores territórios, com menor porcentagem de densidade populacional, ou seja, existem 31,3% de sua população quilombola residindo em territórios delimitados, a maior proporção entre as cinco grandes regiões. Vale constar que a Região Norte possui territórios de maiores extensões, ou seja, com tamanho adequado para conciliar a preservação ambiental com a melhora na qualidade de vida dos que ali residem, favorecendo a permanência dos quilombolas em suas terras.

Outrossim, a sustentabilidade dos quilombos também é fruto do conhecimento ancestral e do sentimento de pertencimento local, que garantem a existência e a recomposição dos territórios, pautadas na reprodução física, social, econômica e cultural da comunidade, sem comprometer o meio ambiente. Portanto, no território é realizada a identificação das áreas de moradia, de uso agrícola tradicional, de preservação ambiental e de proteção dos mananciais. Todos esses espaços são respeitados, devido à existência de governança comunitária local, que alinha os modos de vida, as atividades produtivas e a sustentabilidade ambiental com o respeito à identidade e a ancestralidade de cada território tradicional.

O estudo do MapBiomias verificou a existência de 494 territórios oficialmente delimitados, titulados ou em titulação (títulos federais, estaduais e outros), ocupando área de 3,8 milhões de hectares, abrangendo 3,4 milhões de hectares de vegetação nativa, com 30% da área titulada e 70% em processo de titulação. Esse estudo constatou que, no período entre os anos de 1985 e 2022, houve a supressão de 240 mil hectares de vegetação nativa, sendo 17% desse total em áreas privadas, enquanto apenas 4,7% estava em áreas quilombolas de uso coletivo. É interessante destacar que nos territórios titulados a perda foi de 3,2% de vegetação nativa, entre os anos 1985 e 2022, enquanto nos territórios em processo de titulação esse percentual foi de 5,5%.

O levantamento do MapBiomias também identificou que a maior parte dos territórios quilombolas delimitados (181) fica na Amazônia, ocupando 2,5 milhões de hectares, seguida pela Mata Atlântica (136), com 278 mil hectares; Caatinga (94), com 550 mil hectares; Cerrado (63), com 500 mil hectares e no caso do Pampa (20) são 6,5 mil hectares. Verificou-se que os territórios quilombolas presentes na Amazônia apresentaram a menor perda de vegetação, possuindo 73% de vegetação nativa. O Cerrado apresentou 12% de vegetação, enquanto na Caatinga esse patamar foi de 10%. Na Mata Atlântica houve ganho de 7,8 mil hectares de vegetação nativa.

Esses dados comprovam o sucesso dos territórios quilombolas quanto ao uso adequado e sustentável das terras e recursos naturais. É por isso que os quilombos, além de estarem em terras de menor desmatamento no país, são capazes de recuperar as áreas degradadas, contidas nas terras tituladas após a finalização do processo de regularização fundiária, contendo a expansão do desmatamento, possuindo habilidade para implementar ações de mitigação e adaptação frente às mudanças climáticas.

Vale a pena destacar ainda que a sustentabilidade dos territórios, indígenas, quilombolas e demais comunidades tradicionais, é afetada positivamente quando suas fronteiras estão interligadas, pois em muitos casos essas terras compõem uma espécie de mosaico territorial, sendo na verdade partes de um único território, presentes em todos os biomas brasileiros, cujos atores estão articulados em favor do “envolvimento” sustentável, da conservação e valorização da diversidade biológica, social e cultural. Todavia, a demora na regularização fundiária de seu território fragiliza a fronteira dos territórios, pois essas terras são invadidas por terceiros, aumentando a especulação fundiária local, com entrada e permanência de intrusos que ocasionam contaminação e degradação de nascentes, pressão para instalação de novas obras, garimpo ilegal, invasões e aumento das queimadas, impactando negativamente as terras indígenas, quilombolas, das comunidades tradicionais, bem como de suas florestas, assim como os modos de viver, a subsistência e as culturas desses povos.

O Sistema Agrícola Tradicional Quilombola e a qualidade do solo

O Brasil possui potencial agrícola significativo devido a sua extensa área de terra agricultável, clima favorável, recursos hídricos abundantes e uma diversidade de culturas agrícolas, incluindo grãos, frutas, hortaliças, carnes e produtos lácteos. Por isso, o setor agrícola brasileiro tem no agronegócio o principal motor da balança comercial do país. E ainda o “agroenvolvimento” como principal setor responsável pela produção de alimentos, com responsabilidade socioambiental e respeito à cultura e às tradições, voltada para o mercado interno e marcada pela diversidade de gêneros alimentícios, como feijão, milho, mandioca, frutas e criação de animais de pequeno porte, como galinhas e porcos.

Os quilombos têm sistemas de produção em que elementos culturais, históricos, socioeconômicos e ecológicos constituem um conjunto de saberes, práticas e técnicas produtivas resilientes e sustentáveis, formando paisagens características e manejadas por eles. Esses sistemas são chamados de Sistema Agrícola Tradicional Quilombola” (SATQ), que nada mais são do que sistemas multifuncionais nos quais a agricultura representa sua base de sustentação econômica, juntamente com outras atividades, tais como pecuária, pesqueira, extrativista, mercantil, pastoril e serviços (por exemplo, turismo de base comunitária).

No SATQ a agricultura é pautada na diversidade de culturas para o autoconsumo, no conhecimento ecológico local dos agricultores, na conectividade das redes sociais e no manejo estratégico da paisagem, que estabelece áreas de manejo de plantações, no entorno dos quintais, próximos a nascentes, rios ou caminhos entre as casas, e áreas de fragmentos florestais que mantêm serviços ecossistêmicos para a comunidade e também para áreas de preservação.

O modo de vida e a produção são influenciados pela localização da maioria dos quilombos, que se encontram em regiões com condições de geografia de relevo acidentado, com áreas desfavoráveis à agricultura de larga escala e com baixo desenvolvimento de infraestrutura como estradas, adotando técnicas de plantio de baixo impacto, com uma agricultura do tipo itinerante, com rodízio de áreas de plantio, conciliando saberes e técnicas no cultivo diversificado de sementes crioulas, que adota um modo de transmissão intergeracional dos conhecimentos baseado na oralidade, no aprendizado presencial e prático. As áreas agrícolas são destinadas principalmente às espécies mais consumidas, como mandioca, batata-doce, abóbora, milho e feijão. Essas espécies têm baixo custo de produção e são capazes de suportar condições de estresse ambiental.

A agricultura itinerante é uma técnica milenar, conhecida por roça de toca ou coivara, trazida pelos negros africanos escravizados para a América Latina, sobretudo para o Brasil, sendo um forte elo de ligação entre os africanos, quilombolas e demais comunidades afro-rurais da América Latina. Nos territórios quilombolas, esse tipo de agricultura está inserido no Sistema Agrícola Tradicional Quilombola (SATQ), que contempla, além das práticas do passado, que visavam a garantir a subsistência, práticas atuais, em que há necessidade de reprodução, considerando o não isolamento, já que as comunidades estão inseridas em espaços rurais, onde sua dinâmica de produção considera aspectos da agricultura que vão além do cultivo agrícola, pois conserva os recursos naturais, o patrimônio natural e a qualidade dos solos e alimentos.

O SATQ é um sistema produtivo sustentável que adota princípios agrícolas que reabilitam todo o ecossistema, melhorando os recursos naturais, em vez de os esgotar. Por meio dele são adotadas práticas de conservação do solo, marcadas pelo estímulo ao alcance de solos ricos em nutrientes e com acesso hídrico adequado. Esse sistema articula áreas de roças individuais e coletivas, quintais e manejo de áreas florestadas e agroflorestadas, tendo como principal elemento o estabelecimento de roças do tipo coivara, feitas em clareiras abertas na floresta ou na capoeira por meio de derrubada da vegetação, com posterior uso de fogo controlado. Após três a cinco anos de cultivo, essas áreas são deixadas em pousio. O cultivo só volta a ser realizado na mesma área quando a vegetação estiver lenhosa, com diferentes estratos florestais.

A agricultura de corte e queima, quando utilizada de forma a manter o tempo de pousio, apresenta efeitos nas propriedades do solo, tais como ciclagem do estoque de nutrientes, manutenção da biodiversidade e baixa intensificação do uso da terra, além de auxiliar na regeneração do sistema, em comparação com a agricultura tradicional. O fogo manejado é central na agricultura de corte e queima e tem como objetivo não somente a limpeza do terreno, mas também o enriquecimento de nutrientes a partir das cinzas disponibilizadas pela queimada, com poucas mudanças na qualidade da matéria orgânica do solo.

Vale constar que a matéria orgânica do solo apresenta funções que podem ser descritas como funções de “fertilidade” e funções “ambientais”, mais precisamente o sequestro de carbono orgânico do solo (COS), que provém da decomposição da matéria orgânica. No SAQT as áreas agrícolas são manejadas com cultivo mínimo, sem preparo do solo, com manutenção da qualidade da matéria orgânica. Infelizmente, poucos são os estudos de qualidade do solo em terras quilombolas, cuja quantificação poderia contribuir para a sustentabilidade a longo prazo desses sistemas agrícolas. Nos estudos encontrados, verifica-se a importância da manutenção da matéria orgânica, essencial na fertilidade, produtividade e sustentabilidade das áreas agrícolas e não agrícolas, que pode ser avaliada pela quantificação do carbono orgânico do solo (COS), atributo sensível ao manejo, fácil de determinação e com baixo custo para quantificação.

Todavia, o SAQT está sendo ameaçado seja pela expropriação das terras quilombolas seja pela ausência de políticas públicas de inclusão produtiva, pois além de terras insuficientes, utilizam tecnologia simples, com intensiva mão de obra, fazendo com que a produção agrícola seja pequena e destinada mais para a subsistência. Para reverter essa situação, com efetiva ação de políticas públicas de inclusão produtiva, é necessário que o Estado retire os quilombolas da condição de quase invisibilidade social em que os colocou e promova ações inclusivas destinadas à reparação da histórica dívida com os quilombolas.

Ademais, para a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO), é necessário agir para manter o solo vivo e proteger sua biodiversidade, pois ele é um grande reservatório da biodiversidade global, que apoia a agricultura e a segurança alimentar, regulando as emissões de gases de efeito estufa e promovendo a saúde vegetal, animal e humana. Nesse contexto, o SATQ, dotado de práticas centenárias de manejo sustentável dos biomas, pode ser considerado um modelo agroalimentar de baixo impacto no meio ambiente e, se reconhecido e valorizado, contribuir de forma significativa para o futuro dos sistemas alimentares e da soberania alimentar no Brasil e no mundo.

Mitigação e adaptações nos territórios quilombolas no combate às mudanças climáticas

Primeiramente, deve-se entender que a mitigação à mudança do clima é definida como a intervenção humana para reduzir as emissões por fontes de gases de efeito estufa (GEE) e fortalecer as remoções por sumidouros de carbono, tais como solos, florestas e oceanos. Já a adaptação relaciona-se ao processo de ajuste de sistemas naturais e humanos ao comportamento do clima no presente e no futuro, com o intuito de reduzir e evitar danos potenciais, ou explorar oportunidades benéficas advindas da mudança do clima, independentemente dos esforços de redução de emissão de GEE (mitigação).

É bom lembrar também que, quando uma árvore morre, o carbono nela armazenado é liberado para a atmosfera; por isso, quando ocorre a mortalidade expressiva de árvores, como no desmatamento, há grandes emissões de CO₂. É por isso que, no Brasil, o maior vilão ambiental não é a queima direta de combustível fóssil, mas sim o uso que o país faz da terra, com destaque para o desmatamento tropical pela queima da biomassa.

Dados do Inventário Nacional de Emissões de GEE revelaram que o setor de mudanças de uso da terra é responsável por 93% das emissões líquidas de CO₂ do Brasil, e 87% das emissões do setor são resultantes do desmatamento do bioma Amazônia. Portanto, as retiradas da vegetação nativa desse bioma, para implantação de cultivos agrícolas, para pastos e produção de madeiras, responderam por 1,12 bilhão de toneladas brutas de gás carbônico equivalente (CO₂), ou 48% do total nacional, conforme relatório do Observatório do Clima, apresentado em um dos painéis da COP28.

Nesse contexto, o desmatamento e as queimadas fizeram com que, na última década, a Amazônia deixasse de ser um ponto de absorção de gás carbônico na atmosfera terrestre e se tornasse um emissor de gases de efeito estufa, agravando o aquecimento global. De acordo com o Policy Brief do Painel Científico para a Amazônia, enquanto a área de floresta intacta remove da atmosfera 700 milhões de toneladas de CO₂ por ano, as atividades humanas no bioma representam uma emissão de 1,8 bilhão de toneladas de carbono anualmente, ou seja, é notório o risco que esse bioma vem sofrendo.

Verifica-se assim que as mudanças climáticas ameaçam o futuro do planeta, sendo uma realidade que afeta milhões de pessoas em todo mundo, especialmente as mais vulneráveis, pois o aumento da intensidade e da frequência desses eventos ameaça a saúde e a segurança de milhões de pessoas ao redor do mundo, tanto por impacto direto quanto por consequências das dificuldades para produção de alimentos e acesso a água potável. Portanto, são as nações mais pobres que sofrem as consequências das mudanças climáticas, apesar da sua contribuição limitada para as emissões globais. No Brasil, as regiões brasileiras mais vulneráveis à mudança do clima são a Amazônia e o Nordeste.

A Amazônia e a Mata Atlântica são biomas florestais com notáveis diferenças de extensão, relevo e taxas de ocupação, devido ao histórico do país. A Floresta Amazônica ocupa a porção norte do Brasil e é encontrada em outros países no noroeste da América do Sul. A Mata Atlântica se estende desde o nordeste brasileiro até a costa sul, passando pelas maiores cidades do país nas regiões Nordeste, Sudeste e Sul. A porção central do Brasil é ocupada pela formação de savana conhecida como Cerrado, caracterizada por uma paisagem mais seca, dominada por árvores espaçadas e

campos nativos. No Nordeste, encontra-se o único bioma exclusivamente brasileiro, a Caatinga, uma formação semiárida. No Centro-Oeste e no Sul encontram-se, respectivamente, o Pantanal e o Pampa. O Pantanal é a maior área alagável do planeta e ambos os biomas, os menores brasileiros, possuem um histórico de criação de gado.

O MapBiomias realizou levantamento sobre o estoque de carbono orgânico do solo no Brasil e nos biomas, no período de 1985-2021, avaliando a evolução temporal do estoque médio de carbono orgânico do solo por classe de cobertura e uso da terra, tendo verificado que o estoque médio de carbono orgânico do solo brasileiro é de 45 t/ha de COS. Os estoques médios de carbono para os biomas do Brasil foram de 50 t/ha, 49 t/ha, 48 t/ha, 41 t/ha, 39 t/ha e 31 t/ha para a Mata Atlântica (formação florestal), Pampa (formação campestre), Amazônia (formação florestal), Cerrado (formação savânica), Pantanal (formação campestre) e Caatinga (formação savânica e campestre), respectivamente. Sejam florestas, campos ou savanas, a vegetação de biomas tropicais “trabalha” diariamente na manutenção da estabilidade climática, por meio do estoque de carbono e pela não emissão de CO₂, pela manutenção da cobertura vegetal, fatores essenciais para a crucial mitigação do efeito estufa.

É inegável que a Floresta Amazônica brasileira concentra um dos maiores estoques de biomassa viva e carbono no planeta. No entanto, os biomas brasileiros, cada um com suas peculiaridades, apresentam um alto potencial de sequestro de carbono orgânico no solo. Acredita-se que por isso a perda de fixação de carbono em um poderia ser atenuada pelo ganho em outro, pois em vários estudos há relatos que podem existir em média, cinco vezes mais carbono estocado abaixo do solo do que acima, transformando os demais biomas em uma “floresta invertida” (pelo menos no que diz respeito à estocagem de carbono).

O governo federal criou o Plano Setorial de Mitigação e de Adaptação às Mudanças Climáticas para a Consolidação de uma Economia de Baixa Emissão de Carbono na Agricultura (Plano ABC), por meio da publicação do Decreto nº 7.390, de 9 de dezembro de 2010, que é um dos principais instrumentos da política agrícola brasileira para a promoção da sustentabilidade, incluindo a redução de emissões de gases de efeito estufa e enfrentamento dos efeitos adversos das mudanças climáticas na agropecuária.

O primeiro Plano ABC foi do período de 2010-2020 e hoje está em vigor o Plano ABC+, que compreende o período entre 2020 e 2030. O Plano ABC é um dos planos setoriais estabelecidos em conformidade com a Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC), como parte da estratégia do Estado brasileiro na mitigação da emissão de GEE e no combate ao aquecimento global. Cada estado irá elaborar seu Plano Setorial de Mitigação e de Adaptação às Mudanças Climáticas, para a consolidação de uma economia de baixa emissão de carbono na agricultura brasileira, com base nos compromissos firmados. O Plano ABC foi estruturado em sete programas, seis deles referentes às tecnologias de mitigação e o último com ações de adaptação às mudanças climáticas:

- ▶ Recuperação de Pastagens Degradadas;
- ▶ Integração Lavoura-Pecuária-Floresta (ILPF)/ Sistemas Agroflorestais (SAFs);
- ▶ Sistema Plantio Direto (SPD);
- ▶ Fixação Biológica do Nitrogênio (FBN);
- ▶ Florestas Plantadas;
- ▶ Tratamento de Dejetos Animais; e,

- ▶ Adaptação às Mudanças Climáticas, em que podemos destacar:
 - ▶ Gestão de recursos hídricos;
 - ▶ Policultivo;
 - ▶ Sistemas agroflorestais;
 - ▶ Cobertura morta;
 - ▶ Uso de variedades e espécies melhoradas;
 - ▶ Coletas de plantas silvestres.

Os dados de implementação da política mostram uma fraca adesão da agricultura familiar ao Programa ABC, visto que o Programa ABC+ possui taxa de juros maiores que o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf). Além disso, as tecnologias oferecidas possuem o maior número de contratos financiados (Recuperação de Pastagens e Sistema de Plantio Direto) voltados para as produções em larga escala, destinadas à exportação (pecuária bovina e sojicultura). Já a tecnologia de Tratamento de Dejetos de Animais, voltada aos agricultores familiares, produtores de aves e suínos, amplamente presentes na Região Sul do país, apresentou baixa aderência.

O Programa ABC+ considera o estudo, a identificação e análise da vulnerabilidade social dos povos indígenas, quilombolas e demais comunidades tradicionais equiparadas ao componente “sensibilidade” da vulnerabilidade à mudança do clima, especialmente dentro dos biomas brasileiros, com risco de inundações, aumento do fenômeno de terras caídas; mudança na fenologia de espécies; redução dos estoques pesqueiros; comprometimento dos meios de sobrevivência; de bens materiais; aumento de vetores de doenças devido ao aumento de temperatura, etc., com o intuito de promover a resiliência dessas populações.

As políticas públicas devem considerar a realização de pesquisas para avaliar os sistemas agrícolas de produção tradicional, praticados por quilombolas e demais comunidades tradicionais, tendo em vista o Sistema Agrícola Tradicional Quilombola (SAQT), que é um modelo de sustentabilidade e pode ser usado como uma medida de adaptação que pode ajudar milhões de agricultores a reduzir sua vulnerabilidade aos impactos das mudanças climáticas. Outrossim, tem-se ainda outra medida de adaptação, que seria o Plano de Gestão Territorial e Ambiental Quilombola, cujo objetivo é garantir e promover a proteção, a recuperação, a conservação e o uso sustentável dos recursos naturais das terras e territórios quilombolas, assegurando a integridade do patrimônio quilombola, a melhoria da qualidade de vida e as condições plenas de reprodução física e cultural das atuais e futuras gerações dos povos indígenas, respeitando sua autonomia sociocultural.

É inegável a importância dos territórios quilombolas e do seu sistema agrícola de produção no combate às mudanças climáticas, pois adotam diferentes formas de manejo, saberes e práticas tradicionais que garantem o uso, a manutenção e a adaptação de uma diversidade de espécies. Por isso, a titulação das terras quilombolas é condição *sine qua non* para a expressividade do seu modo de produção que possui várias dimensões, que faz pensar e agir a partir do seu tempo, fazendo com que a agricultura quilombola esteja se adaptando à chamada emergência climática. Assim sendo, são de extrema importância investimentos nacionais e internacionais para que se criem alternativas para que a agricultura familiar quilombola possa se adaptar e recuperar seus modelos tradicionais de produção, com a junção da tecnologia, da ciência acadêmica e do conhecimento empírico dos quilombolas.

O direito à terra dentro da agenda climática

SUMÁRIO

A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA RURAL DO SÉCULO 21: A INOVAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO TECNOLÓGICO FUNDIÁRIO COMO BASE PARA CONCRETIZAÇÃO DA AGENDA CLIMÁTICA NO BRASIL

POR BRUNO YOHEIJI KONO RAMOS^{37 38}

O senso comum sobre a regularização fundiária na agenda do clima

É crescente o debate sobre os caminhos para a transição econômica baseada numa economia de baixo carbono, em especial no Pará. Nessas discussões, cinco afirmações vêm sendo apresentadas:

- ▶ A relevância do reconhecimento da regularização fundiária como base estruturante da agenda climática e do pagamento por serviços ambientais.
- ▶ A necessidade de garantir segurança jurídica na regularização fundiária, sem a qual não há como desenvolver os instrumentos econômicos dessa agenda, quais sejam: a agropecuária de baixo carbono (ABC), os sistemas agroflorestais, o mercado de carbono de conservação e de restauração e a bioeconomia.
- ▶ A necessidade de sair do *looping* do “problema fundiário – conflito – grilagem” evidenciado nos últimos 40 anos e centrado em discussões, reclamações e pesquisa sobre as consequências da ausência da regularização fundiária. Foi criado um movimento disruptivo com foco na construção de soluções fundiárias para a sociedade brasileira.
- ▶ Só haverá perspectivas de melhoria desse cenário se houver conhecimento sobre boas práticas em execução, que apoiem a solução do problema da fragilidade ou ausência da regularização fundiária no Brasil.
- ▶ O desconhecimento sobre boas práticas, somado à falta de domínio da matéria, resulta na insegurança de realizar parcerias e investimentos em ações que promovam a regularização fundiária.

Por essas razões, serão apresentadas as ações estratégicas adotadas pelo governo do estado do Pará, por meio do Instituto de Terras do Pará (ITERPA), que trouxe nos últimos anos um novo modelo de gestão de processo de regularização fundiária, tornando-se exemplo de governança fundiária. Esse caso concreto pode

37 Presidente do Instituto de Terras do Pará (ITERPA); coordenador da Câmara Setorial de Governança Fundiária do Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável da Amazônia Legal; procurador de Carreira do ITERPA; graduado em Direito; mestre em Direitos Difusos e Coletivos com Pós-Graduado em Direito Ambiental e Gestão Estratégica da Sustentabilidade pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP) e procurador autárquico do ITERPA.

38 Colaboradores: Flávio Ricardo Albuquerque Azevedo, Mariceli Nascimento Moura, Gabriel Ferreira Natário e Fernanda Jorge Sequeira.

ser usado para replicar o modelo de gestão, além de os resultados terem o potencial de contribuir para a criação de um novo ambiente jurídico-fundiário seguro, que permita concretizar as oportunidades de geração de renda, melhoria de vida à população local e proteção ambiental, que é algo prometido pela agenda do clima.

A experiência associada às boas práticas é uma resposta ao senso comum que entende essa agenda como desafiadora e dialoga com todas as afirmações anteriormente feitas. Além disso, diferentes modelos de financiamento da regularização fundiária serão apresentados, como alternativa para o fortalecimento desse serviço público e forma de viabilizar a transição energética e o acesso a uma nova economia, baseada nas baixas emissões de carbono.

Por que toda essa dependência da regularização fundiária?

A partir da situação legal do imóvel sobre sua dominialidade é que se lastreiam todas as relações sociais, jurídicas e comerciais para a operação de financiamento da produção de baixo carbono, que permitem a venda de crédito de carbono e a identificação da origem dos produtos da bioeconomia. As pessoas, físicas e jurídicas, interessadas em investir precisam de um ambiente minimamente estável para a destinação de recursos financeiros, seja para obter sucesso nas novas práticas, incluindo sua rastreabilidade, seja para garantir o pagamento do crédito concedido.

Esse cenário de estabilidade social e jurídica somente é garantido pela regularização fundiária. Isso é diferente do Cadastro Ambiental Rural (CAR), que, embora seja uma ferramenta fundamental de gestão e regularização ambiental, tem sido utilizado como “quebra-galho” ou substituto inapropriado para fins de regularização fundiária, aspecto que tem vulgarizado tal instrumento ao longo dos seus 16 anos de existência.

A regularização fundiária é o primeiro critério verificador da legalidade da atividade. Trata-se da conformidade fundiária como critério integrante da conformidade legal de qualquer sistema de produção, comércio ou serviço, incluindo, portanto, aqueles próprios trazidos pela agenda climática. É ela que garante a integridade e imuniza a contaminação da cadeia de produção e comercialização da atividade de baixo carbono, da geração do crédito de carbono e da bioeconomia do produtor ao seu comprador, segundo critério da origem legal do produto. Isso porque sua presença é a única que permite determinar, com segurança jurídica, a titularidade da terra, e, por conseguinte, assegura os seguintes aspectos:

- ▶ a estabilidade social (pessoas) e ambiental no espaço territorial em que esse ativo é gerado e será disponibilizado ao mercado;
- ▶ a identificação de quem tem a titularidade sobre o bem imóvel regularizado e, por consequência, a legitimidade para negociá-los e receber a respectiva remuneração;
- ▶ a possibilidade de rastrear todos os elementos que garantem a legalidade do produto.

Portanto, nota-se que a regularização fundiária se tornou, ao mesmo tempo, o epicentro do sucesso ou da instabilidade de novos negócios sustentáveis, que

tem pleno enquadramento na realidade socioeconômica brasileira, em especial do amazônica. Este, embora já preste serviços ambientais, até então não tem recebido nada em troca, em razão da ausência de regularização fundiária.

Todos plenamente conscientes desses aspectos, é relevante entender como promover as condições e as ações necessárias para não perdemos a oportunidade de geração de renda e proteção ambiental para nossa população, assim como a eventual arrecadação tributária resultante das futuras operações. Essas são oportunidades que, bem estruturadas, poderão ser convertidas em melhorias de outros serviços públicos essenciais, como a saúde e a educação.

Uma mudança no cenário fundiário se faz com apoio técnico e financeiro

Implantar um modelo de produção de baixo carbono requer investimento financeiro elevado para viabilizar seu acesso a agricultores familiares, a diferentes grupos socioambientais que vivem em espaços coletivos e para a maioria dos produtores rurais do Brasil. Esse desafio ganha destaque especial na Amazônia, em virtude do chamado “Custo Amazônia”.

Para iniciar qualquer ação dessa natureza é preciso qualificar esses agentes de produção e realizar a contratação de mão de obra qualificada, equipamentos, matérias-primas e demais insumos de qualidade.

Além disso, é necessário um forte trabalho de convencimento para adesão às oportunidades de produção de baixo carbono e isso requer um apoio financeiro robusto para sua divulgação e implementação em larga escala, evitando, assim, ações baseadas apenas em comando e controle. Afinal, dados já demonstram que as infrações e crimes ambientais são cometidos por uma minoria que, em razão de uma comunicação feita sem critérios técnicos e de forma sensacionalista, acaba por generalizar e criminalizar todos que produzem na Amazônia.

Por essa razão, a regularização fundiária se posiciona como vetor estratégico para alavancar essa transição energética, visto que o imóvel regularizado fundiariamente passa a se constituir jurídica e contabilmente como um ativo financeiro formal e legalmente incorporado ao patrimônio do agricultor familiar. Isso serve, por exemplo, como garantia de operações bancárias para obtenção de recursos financeiros.

Este aporte financeiro, por sua vez, servirá para investir num novo modelo, que substitui o método vigente, baseado no “roça e queima” que, embora rústico, com baixa produtividade e altamente negativo para a agenda climática, é o que o agricultor familiar aprendeu com seus pais e tem disponibilidade financeira para fazer. Por isso é preciso ter consciência que tudo é feito de acordo com aquilo que a realidade social e econômica pessoal lhe permite alcançar.

Um financiamento diversificado garante a oportunidade de implantar sistemas de produção de baixo carbono, acrescido da possibilidade de remunerar o agricultor familiar por todos os serviços ambientais que já são prestados, bem como aqueles que podem ser prestados. Essa garantia e as possibilidades advindas dela só têm uma via: a regularização fundiária das áreas, sem exceções.

Aliás, é hora de concretizarmos as soluções definitivas que apenas a regularização fundiária pode proporcionar. Não há mais espaço e credibilidade para outras estratégias que invisibilizem essa ação. Não deve mais ser utilizado o CAR como

suposto meio de regularização fundiária, desgastando e descredibilizando esse importante instrumento.

A população rural do Brasil, que nos garante a segurança alimentar e contribui positivamente para a agenda climática, merece respeito e tem direito à entrega efetiva desse serviço público para sua segurança jurídica familiar e patrimonial, e à estabilidade social que apenas a regularização fundiária pode promover.

Já na ótica de quem vai conceder o crédito, o imóvel ter a regularização fundiária significa que há segurança jurídica e potencial para produção de baixo carbono. Isso porque se compreende que naquele local e sob aquele patrimônio há um ambiente de estabilidade das relações jurídicas e sociais propício para receber investimentos, assim como condições para produzir de forma sustentável, gerando riquezas e possibilitando o pagamento do financiamento de acordo com o projeto econômico exigido pelo agente financeiro.

Sendo assim, a cadeia de produção e as operações financeiras impulsionadas pela regularização fundiária resultarão na circulação da riqueza local e na geração de novas oportunidades de renda e empregos em setores direta ou indiretamente relacionados a esse mercado. Exemplos práticos disso são a indústria de máquinas, equipamentos e insumos, a construção civil, o fortalecimento do comércio e a prestação de serviços de diversas naturezas.

Além disso, há o potencial de colaborar para a sucessão familiar, com a fixação das novas gerações no campo, que garantam a segurança alimentar de todos, sem aumentar as fileiras do êxodo rural e a formação de bolsões de pobreza nos centros urbanos.

As 12 ações estratégicas do governo do estado do Pará

Todo o planejamento de ações do ITERPA que estão em execução está norteado por 12 grandes temas, para cada um dos quais existem metas a serem alcançadas. Isso tem como objetivo, ao fim e de forma convergente, melhorar a eficiência da prestação do serviço público de regularização fundiária. São eles:

- ▶ Decisão política de Estado;
- ▶ Condições estruturais de trabalho mínimas para prestação de um serviço público de qualidade;
- ▶ Atualização legislativa;
- ▶ Contabilidade fundiária: levantamento, qualificação, organização, sistematização e padronização de dados fundiários;
- ▶ Gestão de produtos e processos fundiários, geração e gestão de dados e produção científica;
- ▶ Gestão de pessoas, mentalidade e mudança da cultura organizacional;
- ▶ Atualização das metodologias de operação de campo e análise de processos de regularização fundiária;
- ▶ Arrecadação, matrícula e destinação de terras públicas;
- ▶ Inovação e desenvolvimento tecnológico: a plataforma SICARF;
- ▶ Parcerias estratégicas;
- ▶ Mediação e resolução de conflitos fundiários;
- ▶ Educação fundiária.

Essas ações estratégicas foram – e são – fundamentais para que o ITERPA passasse a atuar de maneira coordenada e direcionada dentro de um ambiente de gestão com foco no resultado. A aferição é realizada pela qualidade organizacional dos dados fundiários e o desenvolvimento de tecnologia, com vistas a tornar mais eficiente a regularização fundiária, seja pelo número de áreas regularizadas, representado por glebas públicas, seja por títulos individuais ou de coletividades.

O fim da “Era do Papel” da regularização fundiária e o início da “Era da Tecnologia Fundiária”

Qual é o padrão ainda hegemônico no Brasil de um processo de regularização fundiária? De forma objetiva, os processos de regularização possuem formato 100% físico. Tanto a análise quanto a produção de peças técnica e jurídica são elaboradas de forma manual, realizadas uma por uma. O uso de recursos tecnológicos é se dá apenas para digitação e acesso à internet, assim como para consulta de mapas analógicos. E quando há o uso de ferramentas tecnológicas, em geral o processo é composto de uma teia de atos complexos e burocráticos que não permitem a previsibilidade da sua conclusão, quase impossíveis de vencer.

Dessa forma, em plena terceira década do século 21, quando a cada dia a tecnologia evolui de maneira exponencial e até mesmo assustadora, participando ativamente em todos os campos das nossas vidas, não vemos a mesma celeridade quando o assunto é regularização fundiária no Brasil.

Na contramão desse cenário, nos propusemos a desenvolver um modelo disruptivo, no qual a tecnologia é a base de referência, utilizada como única forma de vencer todas as críticas acerca do modelo histórico hegemônico e ineficiente.

Em razão disso, Inovação e Desenvolvimento Tecnológico foi eleita uma das “12 ações estratégicas” necessárias para modernizar e melhorar a prestação do serviço público de regularização fundiária.

O SICARF: inovação e desenvolvimento de tecnologia fundiária

Para os processos de regularização fundiária das terras públicas do estado do Pará, o ITERPA desenvolveu – e continua a desenvolver – a plataforma eletrônica denominada SICARF, que é o Sistema de Cadastro e Regularização Fundiária oficial do estado do Pará, institucionalizado pelo Decreto Estadual nº 1190, de 25 de novembro de 2020.

O SICARF não é um *software* de prateleira. Ele foi desenvolvido pelo ITERPA a partir da experiência e do conhecimento especializado de seus técnicos nas operações de campo e análises no escritório, com o objetivo de modernizar e tornar eficiente a prestação do serviço público de regularização fundiária.

Não se trata apenas de um processo digitalizado e estático, mas sim de um processo 100% eletrônico que permite o processamento de dados e análises dinâmicas. Para sua ampla implementação, o SICARF possui as seguintes características:

- ▶ tem como propósito inovar e desenvolver tecnologia fundiária para promover a regularização de ponta a ponta, o que envolve desde o diagnóstico fundiário e cadastro socioeconômico até o título de terra;³⁹
- ▶ foi desenvolvido em linguagem de programação que permite a interoperabilidade com outros sistemas via API, além de evolução, replicação e customização para outros estados;
- ▶ possui uma estrutura desenvolvida em módulos e aplicativos *mobile*, tais como: Módulo de Cadastro, Módulo de Georreferenciamento, Módulo de Visitação Agrônômica, Módulo de Gestão e Módulo de Monitoramento Ambiental;
- ▶ dispõe de uma parametrização dos critérios técnicos e legais dos requisitos da regularização fundiária;
- ▶ permite a organização das bases fundiárias e o uso de filtros para análises automatizadas;
- ▶ tem a estrutura necessária para futura aplicação de inteligência artificial; e
- ▶ admite o processo de inovação e de desenvolvimento das melhorias do SICARF, é dinâmico e contínuo.

A esteira de produção da prestação de serviço da regularização fundiária

A regularização fundiária não é feita da mesma forma que o Cadastro Ambiental Rural (CAR). Essa afirmação é fundamental para que as pessoas não transfiram para a regularização fundiária as mesmas ressalvas e inseguranças decorrentes das fragilidades dos dados declaratórios do CAR.

Para fins meramente ilustrativos e metodológicos, um processo de regularização fundiária no SICARF, por exemplo, é composto obrigatoriamente pelos seis elementos abaixo relacionados:

- ▶ **Diagnóstico fundiário:** consiste no estudo preliminar sobre a possibilidade de a área ser objeto de regularização fundiária para um particular, segundo critérios técnicos e legais preestabelecidos no SICARF, tais como: área arrecadada e matriculada em nome do Estado e inexistência de impedimentos legais, restrições socioambientais ou conflitos.

³⁹ Já existe um Grupo de Trabalho, composto pelos membros da Câmara Setorial de Governança Fundiária do Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável da Amazônia Legal, integrado pelos nove estados da Amazônia Legal, Associação dos Notários e Registradores do Brasil (ANOREG) e operador nacional de Registro (ONR) liderados pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), visando a criar o ambiente jurídico-tecnológico necessário para integração de sistemas que permita o registro eletrônico dos títulos de terra.

Esses relatórios são gerados automaticamente a partir das informações e dados fundiários organizados, qualificados e sistematizados no SICARF, que fazem parte da chamada Contabilidade Fundiária, elencada como uma das 12 ações estratégicas para o avanço da regularização fundiária no estado do Pará.

- ▶ **Mobilização social:** é a convocação de uma comunidade que receberá a ação de regularização fundiária. Nessa etapa, o ITERPA comunica o período em que ocorrerão os trabalhos de campo; os documentos necessários para o cadastro; as orientações preparatórias para a demarcação georreferenciada e a vistoria agrônômica de cada lote.
- ▶ **Cadastramento da terra pública e seus ocupantes:** é o cadastro socioeconômico com os dados e documentos do requerente e da área. Esses dados são lançados no Módulo Cadastro (*on-line* ou *off-line*) do SICARF, que é acessado a partir do portal oficial dos serviços públicos do governo federal: o gov.br. Todos os documentos físicos obrigatórios e complementares são digitalizados e transferidos digitalmente para o SICARF. Com isso foi zerado o uso de papel no processo.
- ▶ **Demarcação física ou, como popularmente conhecido, georreferenciamento ou demarcação:** consiste em uma obra de engenharia resultante da demarcação física (no local) da área, para obter as coordenadas dos vértices definidores dos seus limites, georreferenciada ao Sistema Geodésico Brasileiro e com precisão posicional de acordo com a Norma de Execução do Incra em vigor, que hoje admite uma margem de erro de, no máximo, 50 centímetros.

Todas as peças técnicas que compõem a obra de georreferenciamento são inseridas no Módulo Georreferenciamento do SICARF, que analisa e processa esses dados sob a supervisão dos analistas fundiários do ITERPA. Nessa etapa é verificada a conformidade técnica e legal da área e são geradas as peças técnicas de forma automatizada.

- ▶ **Vistoria agrônômica:** é a visita técnica na área que se pretende regularizar, em que é verificada a presença de diversos requisitos, como por exemplo: os aspectos socioeconômicos declarados no cadastro (item Mobilização social); o tempo de ocupação; a produção e suas dificuldades decorrentes da ausência da regularização fundiária; a inexistência de conflitos; e a existência de reserva legal e área de preservação permanente.

Tudo é feito por meio do aplicativo SICARF de Vistoria, que gera um laudo agrônômico com dados geoespaciais de localização, a fim de confirmar que o técnico responsável realizou a visita técnica ao imóvel. Esse produto é inserido no SICARF por meio do Módulo Vistoria.

- ▶ **Processamento e análise do processo de regularização fundiária:** todos os dados dos itens anteriores constam ou são enviados para o processamento em servidor em nuvem (*cloud computing*) e a partir disso são feitas as análises técnica e jurídica, com a geração de pareceres e peças técnicas oficiais, tais

como: a classificação fundiária e disponibilidade da área para fins de regularização fundiária; os mapas e memoriais descritivos; o relatório de uso e ocupação do solo; a situação ambiental do imóvel em relação ao cenário do desmatamento; a aplicação de filtros de bloqueios de áreas com impedimentos legais e a confecção dos atos jurídicos, tudo de forma automatizada. Apenas a manifestação jurídica é que é realizada de forma semiautomatizada.

Figura 2: Esteira de produção da regularização fundiária



Todo esse processamento é administrado por analistas especialistas em regularização fundiária do órgão, que, direta ou indiretamente, contribuem para a melhoria contínua do SICARF. A robustez desse pacote de entregas, que envolve documentos, dados, procedimentos e análises dos critérios técnicos e legais, resulta na expedição de um título de terra,⁴⁰ estruturado com “segurança jurídica documental” da área regularizada.

Nesse título constam os seguintes elementos autenticadores:

- ▶ **QR Code de Autenticidade:** confirma a autenticidade e a veracidade do título de terra;

⁴⁰ O título de terra é o documento por meio do qual o Estado reconhece que determinada pessoa é a legítima proprietária da área pública que ocupa, pois cumpre os requisitos técnicos e jurídicos que a lei determina. Ele é o ato administrativo final do devido processo legal de regularização fundiária, assumindo a natureza de um contrato público, visto que contém obrigações ao seu beneficiário sob a forma cláusulas resolutivas, tais como cumprimento do Código Florestal, cujo descumprimento poderá resultar no seu cancelamento.

- ▶ **QR Code da Localização Georreferenciada:** contém planta e memorial descritivo da área georreferenciada, permitindo saber que aquele título corresponde a determinada área;
- ▶ **Assinatura digital:** com certificação de segurança.

Os resultados⁴¹

A partir da implementação das 12 Ações Estratégicas, houve a redução significativa do tempo de entrega do serviço público de regularização fundiária. Até 2018, o prazo médio de conclusão de um processo de regularização fundiária era de oito anos, gerando a expedição de 1.700 por ano. Com as mudanças iniciadas em 2019, a curva de aprendizagem e o constante processo de melhoria contínua, alcançou-se o seguinte cenário:

Mudança do tempo médio para conclusão⁴² de um processo de regularização fundiária:

- ▶ processos não-onerosos (agricultura familiar): 45 dias;⁴³ e
- ▶ processos onerosos (produtores rurais): 192 dias.

Quanto ao aumento da produção das operações de campo:

- ▶ até 2018, uma equipe do ITERPA, em uma operação em 30 dias, gerava, em média, 18 processos de regularização fundiária da agricultura familiar;
- ▶ em 2024, nas mesmas condições de prazo, porém com os investimentos e o novo modelo de trabalho, uma equipe do ITERPA produz, em média, 400 processos de regularização fundiária.

Quanto ao número de títulos expedidos:

Até 6 de setembro de 2024 foram expedidos 30.465 títulos de terras em áreas rurais e urbanas. Isso significa a regularização fundiária dessas terras, em benefício de 30.465 famílias e, por consequência, de 121.860 pessoas.⁴⁴

Mais resultados importantes:

- ▶ A expedição de 31 títulos de reconhecimento de domínio coletivo de comunidades remanescentes quilombolas, somando uma área total de 50.553 hectares, que beneficiam 2.608 famílias;⁴⁵

⁴¹ Os resultados apresentados correspondem ao levantamento até 06.09.2024.

⁴² Existe estudo que afirma que o prazo médio da regularização fundiária até 2018 era de oito anos e meio.

⁴³ Esse cenário diz respeito a uma operação de regularização fundiária realizada por uma equipe do ITERPA formada por 16 profissionais, na qual a ação tem um período de 29 dias e meio em um determinado conjunto de comunidades da agricultura familiar de um município.

⁴⁴ Aqui se aplicou o número médio de quatro pessoas que formam uma família, conforme base de dados das operações de campo realizadas pelo ITERPA.

⁴⁵ Números consolidados até 31.09.2024.

- ▶ A expedição de 1.453 Contratos de Concessão de Direito Real de Uso Individuais para agricultores familiares de projetos em assentamentos estaduais e 11 Contratos de Concessão de Direito Real de Uso Coletivos em favor de comunidades extrativistas da Amazônia, somando uma área total de 441.893,65 hectares, que beneficiam 3.602 famílias;
- ▶ Desde sua criação em 1975 até 2018, o ITERPA tinha arrecadado e matriculado 15.795.599,4125 hectares. De 2019 até agosto de 2024, o ITERPA já identificou, arrecadou e matriculou 11.295.794,3324 hectares de terras devolutas em nome do estado do Pará.⁴⁶

Transferência de conhecimento e de tecnologia

Todo o investimento e a curva de aprendizagem iniciada em 2019 gerou o desenvolvimento de novos conhecimentos e práticas que, por conseguinte, geraram resultados nunca antes ocorridos no Brasil. Com isso foi possível realizar atualizações e adequações, tendo os procedimentos e a tecnologia sido pensadas em formatos que permitissem a replicação do modelo e a transferência dessas tecnologias.

Dessa forma, no intuito de contribuir com o fortalecimento, a expansão e a melhoria do serviço público de regularização fundiária no Brasil, o ITERPA passou a firmar termos de cooperação com outros estados e a transferir, gratuitamente, sua metodologia de regularização fundiária e a plataforma SICARF. Nesse sentido, o governo federal,⁴⁷ por meio do Ministério do Desenvolvimento Agrário e da Agricultura Familiar (MDA), aprovou a robustez técnica e jurídica e a eficiência da plataforma SICARF. Com isso, em abril de 2024, o governo do Pará firmou termo de cooperação cedendo o sistema ao governo federal para sua distribuição aos demais estados da Federação.

Por meio dessa parceria, o SICARF já é utilizado em seis estados: Pará, Amapá, Maranhão, Roraima, Tocantins e Bahia. Além disso, outros quatro estados já iniciaram os procedimentos para cooperação, sendo dois da Amazônia Legal, um do Nordeste e um do Sudeste brasileiro. Estima-se que, até o final de 2024, dez estados já tenham aderido ao uso dessa ferramenta tecnológica.

46 Projeto desenvolvido com o apoio financeiro da organização The Nature Conservancy (TNC), que utilizou o Mecanismo Financeiro – Modelo 4, detalhado adiante.

47 O ITERPA já possui Termo de Cooperação firmado com o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), que consiste na arrecadação e matrícula imobiliária de terras públicas de domínio estadual que foram sobrepostas por unidades de conservação federais, visando à sua regularização fundiária bem como das comunidades extrativistas localizadas no interior desses espaços ambientalmente protegidos. Essa iniciativa faz parte do projeto que tem apoio financeiro da organização The Nature Conservancy (TNC), mencionado anteriormente.

A Mesa Quilombola: a implementação de novos modelos de governança de terras

O uso de novo procedimento e tecnologia também permitiu, a partir de 2019, novos planejamentos e metodologias. Um exemplo foram as ações de regularização fundiária de territórios de remanescentes quilombolas, cujo planejamento de ação e definição de metas é deliberada na chamada Mesa Quilombola das terras públicas estaduais.⁴⁸

Esse ambiente aberto de governança é composto por múltiplos atores, entre os quais: ITERPA, Malungu,⁴⁹ Ministério Público Estadual, Defensoria Pública Estadual, Procuradoria Geral do Estado, associações quilombolas, Clínica de Direitos Humanos da Universidade Federal do Pará (UFPA), organizações não governamentais e Secretaria de Igualdade Racial e Direitos Humanos. Os resultados da Mesa Quilombola são as titulações, que permitem o surgimento de novos modelos de financiamento da regularização fundiária.

Um caso concreto que pode ser mencionado foi o apoio financeiro por meio do Fundo Amazônia Oriental (FAO),⁵⁰ através da Fundação Gordon & Betty Moore, gerenciado pelo FUNBIO. A partir do entendimento das limitações orçamentárias e operacionais do órgão de terras e observando a elevada demanda represada conhecida,⁵¹ houve a contratação de serviço terceirizado particular para promover a demarcação por georreferenciamento de precisão das terras de pretensão quilombola.

Trata-se de um procedimento administrativo autorizado pela legislação estadual, no qual, embora o serviço seja feito por particulares, o ITERPA realiza a fiscalização, inclusive em campo, a fim de verificar o cumprimento dos requisitos que atendam à regularização fundiária.

Esse primeiro projeto teve como objeto o serviço de georreferenciamento de três comunidades remanescentes quilombolas, quais sejam: Quilombo Vila São José, no município de Moju; Quilombo América e Quilombo Costeira, no município de Oeiras do Pará, cujas áreas somam 10.446,20 hectares, que beneficiaram 576 famílias, com a expedição dos títulos para 2024.

Modelos de financiamento da regularização fundiária

Podemos relacionar quatro modelos de financiamento das ações estruturantes para a regularização fundiária.

O primeiro modelo é o mais usual, em que o recurso financeiro que patrocina as ações estruturantes de regularização tem como origem o orçamento público.

48 A Mesa Quilombola foi institucionalizada pela Portaria ITERPA n° 484/2024.

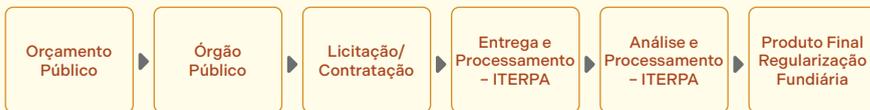
49 Coordenação das Associações das Comunidades Remanescentes de Quilombos do Pará.

50 Decreto Estadual n° 941, de 3 de agosto de 2020.

51 Deve-se considerar o passivo de demandas que ainda sequer foram solicitadas, em que as partes interessadas têm diversos desafios econômicos e organizacionais para acessar o serviço público de regularização fundiária.

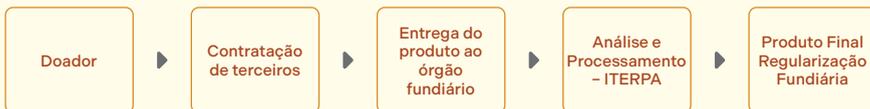
Esse modelo depende da disponibilidade financeira do poder público para essa finalidade e possui as limitações orçamentárias do tesouro público. Agrega-se a isso a forte disputa por recursos com outras agendas importantes, como saúde, educação e segurança pública. Esses desafios não permitem iniciar um processo de modernização do serviço público de regularização fundiária ou, para aqueles que já venceram a fase inicial de estruturação, escalar os resultados.

Figura 3: Modelo I – Orçamento público



O segundo modelo é a doação direta de um serviço ou um produto ao órgão público, de acordo com as normas legais.⁵² Nesse caso, o financiador do apoio contrata um fornecedor de produto ou serviço de interesse do órgão fundiário, com base nas suas especificações. Aprovado esse material, ele é entregue diretamente ao órgão fundiário sem custo.

Figura 4: Modelo II – Doação direta



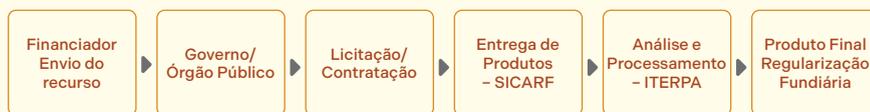
No terceiro modelo, o recurso pode ter origem em uma fonte pública⁵³ ou privada, sendo internalizado no tesouro público do ente político ou do órgão público responsável pela ação de regularização fundiária. Nesse caso, o órgão público fica responsável pela contratação direta dos serviços e pela geração dos produtos que instruirão os processos de regularização fundiária.

A diferença entre o primeiro e o terceiro modelos é que naquele a fonte do recurso é o orçamento público do órgão de terras executor do serviço, enquanto neste a origem do recurso é diversa, podendo advir de transferências da União, de bancos de desenvolvimento, como Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), Agência Francesa de Desenvolvimento (AFD), Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e Banco Mundial, bancos privados, fundos filantrópicos e emendas parlamentares.

⁵² Decreto Estadual nº 796, de 29 de maio de 2020.

⁵³ Bancos de desenvolvimento, como o BNDES, AFD, BID e Banco Mundial; bancos privados; fundos filantrópicos e emendas parlamentares.

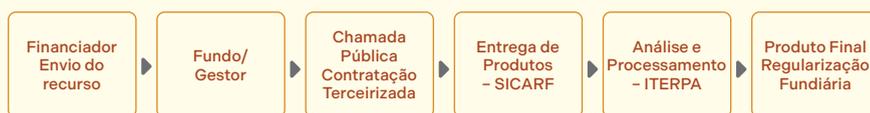
Figura 5: Modelo III – Transferência de recursos



Já o quarto modelo surge a partir da atualização da legislação fundiária do estado do Pará, que trouxe possibilidade de produção do material necessário para a instrução dos processos por profissionais contratados e remunerados por terceiros. Por esse modelo, é o fundo gerenciador que recebe o recurso financeiro e assume a responsabilidade pela contratação dos serviços de geração dos produtos que instruirão um processo de regularização fundiária, tais como: diagnóstico fundiário, cadastro socioambiental, georreferenciamento e vistoria agronômica, enquanto ao órgão público caberá a responsabilidade de fiscalizar a conformidade técnica e legal desse material e processar o pedido de regularização fundiária.⁵⁴

Esse modelo já foi utilizado pelo ITERPA em diversas ações que colaboraram com sua estruturação e na entrega do serviço público de regularização fundiária, como no caso do georreferenciamento de territórios quilombolas, oriundo de doação feita por instituição particular ao FAO com gerenciamento do FUNBIO. Como mencionado, esse recurso foi utilizado na contratação de empresa especializada para realizar a operação de georreferenciamento e a elaboração das peças técnicas da demarcação de territórios quilombolas. Ao ITERPA caberá mobilizar a comunidade quilombola acerca da operação, fiscalizar a conformidade técnica e legal do trabalho realizado pela empresa e processar o pedido de regularização fundiária do território coletivo quilombola.

Figura 6: Modelo IV – Fundo Gerenciador



É importante destacar que são modelos que não se excluem. Ao contrário, apresentam diversas oportunidades de colaboração para o fortalecimento das ações estruturantes necessárias para preparar o ordenamento territorial e a regularização fundiária visando a atender a agenda do clima.

54 Esse modelo foi aplicado nas ações estratégicas Gestão de processos, pessoas e atualização legislativa e Contabilidade fundiária: levantamento, qualificação, organização, sistematização e padronização de dados fundiários, a partir de recurso oriundo da AFD com gerenciamento do Instituto de Pesquisa da Amazônia (IPAM).

Considerações finais

No cenário do processo de descarbonização da economia mundial em que vivemos, o Brasil tem a chance de assumir o papel de maior potência da agenda climática e, nessa condição, liderar a transição para esse modelo de produção, sendo o maior fornecedor de crédito de carbono florestal e futuros ativos, tais como o biocrédito e o crédito dos recursos hídricos.

Dessa forma, precisamos preparar esse ambiente, dando-lhe condições jurídicas adequadas para que projetos pousem nos territórios, e as promessas de melhoria produtiva, de qualidade de vida e de remuneração cheguem à ponta, no caso, a quem está no campo produzindo, extraíndo e protegendo.

Para alcançar essa efetividade, não há outra forma senão via regularização fundiária, ou continuaremos restritos aos debates teóricos e especulativos de eventos distantes da realidade dos milhões de anônimos que cuidam e de quem dependemos para o sucesso da agenda climática.

Embora ainda exista medo de potenciais apoiadores em relação ao tema, por conta da massificação de 40 anos do problema fundiário, que fazia crer se tratar de uma questão insolúvel, o presente artigo demonstrou o compromisso do governo do Pará, por meio do ITERPA, com o desenvolvimento de um modelo moderno de promoção da regularização fundiária composto por dados robustos, eficiência metodológica e processual, em plena operação e que não permitem que grileiros e desmatadores sejam beneficiados. Uma evolução replicável, e com resultados concretos sem precedentes históricos.

Essa solução estruturada para questão fundiária garante o ambiente adequado para mais aprimoramentos e funcionalidades, além de tornar efetiva a prestação do serviço público de regularização fundiária a quem cumpre os requisitos legais.

Certamente essa iniciativa demonstra também que o dever de casa do setor público estadual está sendo feito e, com isso, a entrega de um modelo moderno e efetivo de regularização fundiária, tão esperado por muitos, agora existe e prospera.

O momento é de convergir os esforços para captação de apoios proporcionais à importância que a sociedade lhe atribui. Isso responsabiliza e condiciona o sucesso da agenda climática para as áreas rurais do Brasil, em particular para a Amazônia e os amazônidas.

PROJETOS DE REDD+ NO MERCADO VOLUNTÁRIO DO CRÉDITO DE CARBONO: DIREITO À POSSE E PROPRIEDADE DA TERRA E AOS TERRITÓRIOS TRADICIONAIS NO BRASIL

POR ANDRÉIA MACEDO BARRETO⁵⁵

Introdução

O presente artigo tem como objetivo analisar o direito à posse e propriedade de imóvel rural, em áreas indicadas em projetos de Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação Florestal (REDD/REDD+), no contexto da proteção dos territórios de povos e comunidades tradicionais⁵⁶ e apropriação ilícita de terras, em áreas de florestas públicas.

O REDD+ emerge no contexto da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima, com o objetivo de estabilizar as concentrações de gases de efeito estufa na atmosfera, assim como do Protocolo de Quioto, complementar a essa Convenção, o qual definiu metas de redução de emissões para países desenvolvidos. Também ganhou relevância no Acordo de Paris, que estabeleceu incentivos para a redução de emissões de gases de efeito estufa proveniente do desmatamento e degradação ambiental, com previsão de cooperação voluntária na implementação de medidas de mitigação, adaptação e promoções de ações sustentáveis de integralidade ambiental.⁵⁷

O Estado brasileiro ratificou o Acordo de Paris, assim como a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças do Clima, de 1992. Conforme estabelecido no Acordo, todos os países possuem metas, sendo que os países do Norte Global continuam a assumir a dianteira, adotando metas de redução de emissões absolutas para o conjunto da economia; e os países do Sul Global devem receber apoio para suas metas.⁵⁸

A problemática é que os projetos de REDD/REDD+ alcançam florestas situadas em territórios de comunidades tradicionais, sendo uma faceta do colonialismo e

55 Defensora Pública do Estado do Pará, doutora em Direito pela Universidade Federal do Pará, com pós-doutorado em Democracia e Direitos Humanos, pelo Programa Ius Conimbrigae, da Universidade de Coimbra. Este artigo é fruto das reflexões realizadas no âmbito do projeto/prática denominado Combate à Grilagem do Carbono, desenvolvido na Defensoria do Estado do Pará, premiado como prática destaque no tema Meio ambiente e sustentabilidade, na 21ª Edição do Prêmio Innovare.

56 BRASIL. Decreto Federal nº 6.040, de 7 de fevereiro de 2007. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6040.htm. Acesso em 24 fev. 2024.

57 BRASIL. Decreto nº 9.073, de 5 de junho de 2017. Art. 6º. Promulga o Acordo de Paris sob a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, celebrado em Paris, em 12 de dezembro de 2015, e firmado em Nova Iorque, em 22 de abril de 2016. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9073.htm. Acesso em 24 fev. 2024.

58 Arts. 4.4. e 4.5 e Decreto nº 9.073, de 5 de junho de 2017 – Promulga o Acordo de Paris sob a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, celebrado em Paris, em 12 de dezembro de 2015, e firmado em Nova Iorque, em 22 de abril de 2016.

do racismo,⁵⁹ sobretudo porque empresas e países do Norte Global estão usando esse instrumento para desviar as atenções e manter a utilização de combustíveis fósseis, como petróleo, a extração de carvão e gás por grandes corporações, que continuam gerando emissões.⁶⁰

O REDD+ também promove interferência nas organizações de povos e comunidades que dependem da floresta, com impactos na cultura e conhecimento ancestral sobre suas terras e vidas, além de conflitos internos na comunidade, sobretudo em razão da introdução da promessa de ganho financeiro, cooptação de lideranças comunitárias e posições opostas aos projetos. Além disso, “transforma territórios em ativos financeiros e restringe o acesso de populações indígenas e tradicionais aos seus espaços, aprofundando desigualdades históricas, com fragilização da autonomia dos povos que mais contribuem para a conservação ambiental”.⁶¹

Por isso, as ações do REDD são indicadas como experiências negativas na Colômbia,⁶² Indonésia,⁶³ Moçambique,⁶⁴ assim como há críticas de sua introdução no Brasil,⁶⁵ onde é apontado como “grilagem do carbono florestal”⁶⁶ e será aqui objeto de análise.

Em relação à grilagem de terras públicas, constitui um problema ainda não superado no Brasil, que também é marcado por concentração fundiária, conflitos agrários, violência, fraude documental ou registral, etc., os quais têm implicações em projetos de REDD+ e nos territórios de povos e comunidades tradicionais.

É nesse contexto e problemática que é tratado o aspecto jurídico e fundiário dos projetos de REDD+, no mercado voluntário de crédito de carbono. O propósito aqui não se centra nos mecanismos e técnicas de instituição dos projetos, mas em

59 LOHMANN, Jarry. Acabar com o colonialismo implica acabar com o REDD+. In: *Movimento Mundial pelas Florestas Tropicais. REDD: um esquema corrompido em sua essência*. Montevideu: WRM, 2002.

60 KILL, Jutta. REDD: Mais que um fracasso. In: *Movimento Mundial pelas Florestas Tropicais. REDD: um esquema corrompido em sua essência*. Montevideu: WRM, 2002. p. 14.

61 SOAVE, Fernando Merloto; SILVA, Thalita Verônica Gonçalves. Créditos de carbono e Redd+: solução ou problema? Uma análise crítica de sua efetividade climática. In: *Escola da Defensoria Pública do Estado de São Paulo. Cadernos da Defensoria Pública do Estado de São Paulo*. São Paulo, v. 10, n. 44, pp. 1-505, abr/2025. p. 337.

62 GILBERTSON, Tamra L. Carvão sangrento por carbono sangrento na Colômbia. In: *Movimento Mundial Pelas Florestas Tropicais. REDD: um esquema corrompido em sua essência*. Montevideu: WRM, 2002. p. 53.

63 PRAWIRANEGARA, Izzudin. O Projeto Katingan REDD+ na Indonésia. In: *Movimento Mundial Pelas Florestas Tropicais. REDD: um esquema corrompido em sua essência*. Montevideu: WRM, 2002. p. 202.

64 MONJANE, Boaventura; BRUNA, Natasha; SAMUEL, Euridse. O legado do projeto comunitário de carbono em Nhambia, Moçambique. In: *Movimento Mundial Pelas Florestas Tropicais. REDD: um esquema corrompido em sua essência*. Montevideu: WRM, 2002. p. 73.

65 MOVIMENTO MUNDIAL PELAS FLORESTAS TROPICAIS. *REDD: um esquema corrompido em sua essência*. Montevideu: WRM, 2002.

66 VIEIRA, Ilma. A ameaça da “grilagem” do Carbono Florestal na Amazônia. Disponível em: <https://repam.org.br/ameaca-grilagem-carbono-florestal-amazonia/>. Acesso em 7 jan. 2024.

apresentar análise jurídica sobre imóveis rurais onde são desenvolvidos os projetos de REDD+, sobre a perspectiva do uso da terra e para o debate sobre as mudanças climáticas.

A relevância dessa abordagem consiste na constatação da grilagem de terras públicas e inserção de territórios tradicionais nesse mercado de crédito de carbono. Isso porque a introdução do REDD+ em territórios tradicionais constitui desafio aos povos e comunidades, Estado e juristas, pela complexidade que envolve sua compreensão e consequências no modo de vida de comunidades tradicionais. Por essa razão, o tema ganha relevância, especialmente porque é pouco retratado no campo do direito.

Para essa análise, foi realizado estudo de caso de quatro projetos de REDD+ incidentes em cinco Projetos Estaduais de Assentamento Agroextrativistas (PEAEX), situados no município de Portel, estado do Pará, Amazônia brasileira. Além disso foi realizada pesquisa documental, legislativa e judicial.

Na metodologia do estudo de caso múltiplo foram identificadas as localizações dos projetos, a partir dos perímetros indicados pelos proponentes junto à certificadora internacional, com sede nos Estados Unidos da América. Também foi utilizada a base de informação de órgãos fundiário e ambiental do estado do Pará, disponível no Sistema de Cadastro Ambiental (SICAR) e em documentos elaborados pelo Instituto de Terras do Pará (ITERPA), com os perímetros oficiais dos projetos de assentamentos estaduais.

Foram ainda analisadas as matrículas imobiliárias indicadas nos projetos. Na localização geográfica desses documentos, foram elaborados mapas e imagens, para identificar sua sobreposição em territórios tradicionais, unidades de conservação, terras indígenas e projetos de assentamentos. Foram também realizadas pesquisas e análise de ações judiciais na justiça estadual e federal do Pará, que questionam a legalidade das matrículas imobiliárias identificadas nos projetos. Nessa pesquisa, procedeu-se a buscas em nome de pessoas envolvidas nos projetos de REDD no sistema do Projeto Judicial Eletrônico (PJE) do Supremo Tribunal Federal, Tribunal Regional da 1ª Região, Seção Pará, e no Tribunal de Justiça do Estado do Pará.

A partir dessa metodologia e análise, o trabalho foi organizado em quatro partes. Na primeira foram abordados os casos relacionados a projetos de REDD+, sob dois aspectos, o administrativo e o judicial, conduzidos pela Defensoria Pública do Estado do Pará. Em seguida, foram discutidos o direito à posse, à propriedade e aos territórios tradicionais. Na terceira parte foi abordada a grilagem de terras públicas, com detalhamento dos documentos fundiários e ambientais utilizados nos projetos objeto do estudo de caso. Por fim, foram realizadas reflexões conclusivas, com análise do aspecto fundiário apresentado na Lei nº 15.042, de 11 de dezembro de 2024, e seus reflexos no mercado voluntário de crédito de carbono. Essa lei cria o Sistema Brasileiro de Comércio de Emissões de Gases de Efeito Estufa (SBCE) e estabelece as bases para a criação do mercado regulado de crédito de carbono no Brasil.

Projetos de REDD+ em assentamentos estaduais agroextrativistas, em Portel/ PA

PARTE 1 – Das constatações antecedentes aos processos judiciais

No final de 2022, a Defensoria Pública recebeu denúncia de moradores do Projeto Estadual de Assentamento Agroextrativista (PEAX) Joana Peres II e do Sindicato dos Trabalhadores e Trabalhadores Rurais de Portel (STTR), que relataram que pessoas estavam adentrando os assentamentos estaduais, para elaboração de negócios jurídicos dos chamados projetos de crédito de carbono. Inicialmente, foram identificados alguns contratos e, posteriormente, realizadas visitas e oitivas nas comunidades. Também foi analisado o estudo denominado Neocolonialismo na Amazônia: Projetos REDD em Portel, Brasil, realizado pelo Movimento Mundial pelas Florestas Tropicais.⁶⁷

Diante dessas informações, em fevereiro de 2023 foi instaurado o Procedimento Administrativo Preparatório para Atuação na Tutela Coletiva (PAPATC), com o objetivo de apurar as denúncias de violação dos direitos territoriais de famílias agroextrativistas dos Projetos Estaduais de Assentamento Agroextrativista Joana Peres II Dorothy Stang, Joana Peres II Pacajá, Deus é Fiel, Jacaré Puru e Rio Piarim, e a responsabilidade civil e invalidades de negócios jurídicos decorrentes de projeto de REDD+ em imóvel rural destinado às comunidades tradicionais, que, através de suas associações representativas, não participaram dos referidos projetos e dos negócios jurídicos deles decorrentes, assim como não houve a intervenção estatal.

Esses assentamentos coletivos estão situados no município de Portel, estado do Pará, distante 278 km de Belém. A área total de Portel é de 25.384,960 km², com uma população de 62.503,00 habitantes,⁶⁸ localizada na mesorregião do Marajó, região formada por inúmeras ilhas e constituída pelo maior arquipélago fluviomarinho do planeta, além de possuir riqueza natural, composta por campos naturais, planícies alagadas e densas florestas.⁶⁹

Na área rural de Portel existem diversos espaços destinados a território quilombola (como o São Tomé Tauaçu), unidade de conservação (como a Floresta Nacional de Caxiuanã) e projetos de assentamentos federais (tais como projeto de Assentamento Agroextrativista Ilha Grande do Pacajá e Assentamento Terra Paz) e sete projetos de assentamentos estaduais agroextrativistas. No âmbito dos assentamentos instituídos pelo estado do Pará, em Portel, em cinco deles foram identificadas incidências dos projetos de REDD+ nº 977, 981, 2252 e 2620, isto é, no PEAX Joana Peres Dorothy Stang, Joana Peres Rio Pacajá, Deus é Fiel, Rio Piarim e Jacaré Puru (Quadro 1), sem qualquer participação ou autorização do Estado e das comunidades nos negócios jurídicos.

67 MOVIMENTO MUNDIAL PELAS FLORESTAS TROPICAIS. *REDD: um esquema corrompido em sua essência*. Montevideu: WRM, 2002.

68 INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Cidades e estados*. Ano 2023. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/pa/portel.html>. Acesso em 30 dez. 2023.

69 ALVES, Fábio (Org.). *A função socioambiental do patrimônio da União na Amazônia*. Brasília: Ipea, 2016. p. 107.

Quadro 1: Projetos de REDD+ incidentes em áreas de PAEX, em Portel.

MUNICÍPIO	ID	NOME DO PROJETO	PROPONENTE	PEAX INCIDENTE
Portel	977	RMDLT Portel-Pará REDD Project	RMDLT Property Group Ltda.	Joana Peres II Dorothy Stang e Deus é Fiel
	981	Projeto REDD Pacajá ou ADPML	Avoided Deforestation Project (Manaus) Limited	Joana Peres II Dorothy Stang e Joana Peres II Rio Pacajá
	2252	Rio Anapu-Pacajá REDD	Brazil Afgor LLC.	Deus é Fiel, Joana Peres II Dorothy Stang, Joana Peres II Rio Pacajá, Rio Piarim e Jacaré Puru
	2620	Ribeirinho REDD+	Associação dos Ribeirinhos e Moradores e Sindicato dos Produtores Rurais de Portel	Deus é Fiel, Joana Peres II Dorothy Stang, Joana Peres II Rio Pacajá, Rio Piarim e Jacaré Puru

Fonte: Elaborado pela Autora (2024)

O primeiro PAEX em que os projetos de REDD+ foram desenvolvidos é denominado Joana Peres II Dorothy Stang e possui área de 97.654,9540 hectares, destinada às 457 famílias agroextrativistas que tiveram sua posse reconhecida formalmente no Contrato de Concessão de Direito Real de Uso, concedido em favor da Associação Comunitária dos Trabalhadores Rurais Agroextrativistas do Médio Rio Anapu – Dorothy Stang, cujos moradores desenvolvem a agricultura, a pesca e a criação de animais de pequeno porte. O segundo é o assentamento Joana Peres II Rio Pacajá, que possui uma área de 113.016,9986 hectares, com Contrato de Concessão de Direito Real de Uso conferido à Associação dos Moradores Rurais Agroextrativistas da Gleba Joana Peres II – Rio Pacajá (AMAGJOPP), em benefício de 694 agroextrativistas, que desenvolvem agricultura, pesca e criação de animais de pequeno porte. O terceiro é o PAEX Deus é Fiel, com dimensão de 34.573,6269 hectares, com Contrato de Concessão de Direito Real de Uso concedido à Associação dos Trabalhadores Agroextrativistas do Alto Pacajá (ATAAP), recebido no ano de 2023, em benefício de 58 famílias, que desenvolvem atividades agroextrativistas. O quarto é o assentamento Rio Piarim, que possui uma área de 18.040,0098 hectares, com Termo de Concessão de Direito Real de Uso, que concede a posse da terra à Associação dos Moradores do Rio Piarim para o Extrativismo (ASSIMPEX), em benefício de 51 agroextrativistas, que desenvolvem a agricultura familiar e atividades com uso de recursos florestais através do manejo sustentável, conforme seu Plano de Uso. O último é o PAEX Jacaré Puru, que compreende uma área de 71.034,3520 hectares, com Termo de Concessão de Direito Real de Uso que confere posse da área à Associação dos Moradores Comunitários Agroextrativistas da Gleba Jacaré Puru (ACAMP), em benefício de 224 famílias agroextrativistas, que desenvolvem a atividade não madeireira, com agricultura de subsistência e criação de pequenos animais (porcos, galinha, etc.), conforme Plano de Uso, além de plano de manejo florestal.

Nesses cinco assentamentos, não houve qualquer anuência ou intervenção do estado do Pará para a implementação dos projetos. Ademais, durante o procedimento de regularização fundiária, o Instituto de Terras do Pará (ITERPA) não identificou qualquer benfeitoria ou posse de terceiros, proponentes dos projetos, implementadores ou supostos proprietários das terras indicados no projeto, apesar de ter constatado registro no Sistema de Informação Fundiária (SIGEF), gerida pelo Instituto Brasileiro de Colonização e Reforma Agrária (Incra).

Além da análise desses procedimentos de regularização fundiária, verificaram-se os projetos de REDD+, nos quais foram identificados os imóveis rurais e matrículas imobiliárias apontadas como propriedade privada. Também foi constatado o uso de Cadastros Ambientais Rurais individuais. A partir dessas informações, procederam-se diligências junto aos Cartórios de Registro de Imóveis de Portel e Breves, com acesso à certidão de inteiro teor das matrículas imobiliárias indicadas nos projetos.

As matrículas imobiliárias foram analisadas, com a elaboração de um relatório, dividido em quatro partes. Na primeira, foi feito o resumo de 50 matrículas imobiliárias identificadas, com as seguintes informações: área, título aquisitivo, proprietário, data da abertura no Cartório de Portel, registro anterior no Cartório de Breves, ações judiciais envolvendo os imóveis, identificação das matrículas canceladas (no total de 16), bloqueadas (no total de 22) e das que não apresentavam bloqueio ou cancelamento (totalizando 12). Na segunda parte do relatório, as matrículas foram agrupadas por projetos de REDD+ (13 não foram indicadas nos projetos), sendo procedida sua localização, a partir do ponto geográfico indicado no registro imobiliário, já que as matrículas faziam referência à demarcação, mas não havia sido realizada a ação demarcatória, assim como não constavam dados técnicos da área total. Por isso, não foram elaborados memoriais descritivos a partir dos dados técnicos das matrículas, sendo feita apenas a localização do ponto indicado no registro. Na terceira parte, foi elaborado um mapa com todas as matrículas correspondentes a cada um dos projetos, de modo a identificar sua sobreposição nos assentamentos coletivos. Por último, foram analisadas as informações do ITERPA, a partir dos dados anteriores.

Esse relatório foi encaminhado pela Defensoria Pública do Estado do Pará ao Cartório de Portel, o qual cancelou administrativamente 29 matrículas, que deveriam estar canceladas por decisão judicial e provimentos do Tribunal de Justiça do Estado do Pará, já que foram abertas no Cartório de Portel em novembro de 1988, sem as formalidades legais e sem o destacamento do patrimônio público. Assim, das 50 matrículas analisadas, 45 estão atualmente canceladas e cinco foram objeto de Pedido de Providência formulado pela Defensoria Pública do Estado do Pará junto à Corregedoria do Tribunal de Justiça, para bloqueio e cancelamento, juntamente com outras 600 matrículas constantes no Cartório de Breves, com indícios de irregulares registrares.

Além das matrículas imobiliárias, foi procedida análise dos Cadastros Ambientais Rurais individuais. Nas informações prestadas pelo estado do Pará foi apontado que nenhum dos projetos de REDD+ foi autorizado pelo poder público estadual, assim como foi informado o cancelamento dos Cadastros Ambientais Rurais incidentes em projetos de assentamentos e elaborados em desconformidade com a legislação vigente.

A partir das informações e documentos, inclusive dos apresentados por proponentes e supostos proprietários das terras, em contraditório administrativo, uma das empresas foi excluída do procedimento, por demonstrar sua não rela-

ção com o desenvolvimento dos projetos. Todavia, foi identificada a participação do município de Portel, com a expedição de três decretos de utilidade pública (nº 2871/2022, nº 2872/2022 e nº 2873/2022), em favor dos proponentes e implementadores dos projetos, tendo como fundamento a Lei Municipal nº 918/2022, que dispõe sobre a Política Municipal de Mitigação do Aquecimento Global, cuja constitucionalidade é questionada pela Defensoria Pública do Estado do Pará.

Esses decretos autorizam o funcionamento dos projetos de REDD+ em áreas de assentamentos estaduais, em terras de domínio do estado do Pará e posse das comunidades tradicionais, conferindo poderes para as empresas realizarem construções dentro dos assentamentos, sem anuência do Estado. Além de conferirem poderes para que as empresas beneficiadas pudessem requisitar bens de pessoas físicas e jurídicas, portanto, das comunidades tradicionais dos PEAEX.

Desse modo, com subsídio nos documentos e análises, a conclusão do procedimento administrativo da Defensoria do Pará foi pela ilegalidade dos projetos e violação do direito aos territórios tradicionais, o que gerou a propositura de quatro ações civis públicas, uma para cada projeto.

PARTE 2 – Ações judiciais que apontam ilegalidade dos projetos

Nas ações civis públicas ajuizadas pela Defensoria Pública do Estado do Pará em 2023, foi requerida a proteção de territórios de comunidades tradicionais dos cinco assentamentos estaduais agroextrativistas acima retratados, partindo da premissa de que as florestas são bens ambientais que integram o solo. Por isso, sua propriedade pertence ao Estado e sua posse e usufruto são exercidos pelas comunidades tradicionais, que não participaram dos negócios jurídicos decorrentes dos projetos de REDD+.

As ações apontam que houve grilagem de terras públicas, pois, apesar de os proponentes dos projetos afirmarem se tratar de área de propriedade privada, foram constatadas que são públicas, destinadas e integrantes de assentamentos coletivos, com matrículas canceladas e bloqueadas, sem qualquer benfeitoria ou posse da terra dos envolvidos nos projetos de REDD+. As ações apontam que as matrículas usadas nos projetos possuem ilegalidades na sua origem, e portanto não deveriam subsistir desde novembro de 1988, data que antecede a vigência dos projetos, que se iniciaram nos anos de 2008, 2009, 2016 e 2017.

Além disso, as ações apontam que os quatro projetos não tiveram qualquer autorização do Estado nem das associações representativas dos assentamentos, beneficiárias do Contrato de Concessão de Direito Real de Uso concedido pelo ITER-PA, portanto, possuidoras das terras. Além de não haver qualquer participação na repartição dos benefícios, também não houve consulta prévia às comunidades nem estudo ambiental prévio, sendo apontado risco socioambiental, à biodiversidade e aos conhecimentos tradicionais associados à biodiversidade, posto que, sem consulta prévia às comunidades nem autorização do Estado ou estudo ambiental prévio, os proponentes e seus prepostos passaram a adentrar os assentamentos, fazer monitoramento, inventário florestal e até cadastramento das famílias.

Ademais, as ações apontam que os Cadastros Ambientais Rurais foram elaborados ilegalmente e utilizados como documentos de propriedade, sendo que esse documento constitui registro público não representativo de posse ou propriedade

da terra. Com isso, foi apontada a inserção de informações falsas nos registros públicos do CAR, registros imobiliários, perante as comunidades locais e terceiros envolvidos na compra dos créditos de carbono, sendo identificado em um dos projetos um contrato de comercialização de crédito de carbono com uma empresa alemã.

As descrições dos projetos também apontavam o Cadastro Ambiental Rural como medida de benefício social de regularização fundiária das comunidades tradicionais feito pelos proponentes do projeto, os quais apontaram como benefício social a entrega de fogões, o que foi também questionado nas ações judiciais por introduzir bens distintos ao modo de vida das comunidades.

Desse modo, nos processos judiciais foram requeridas as invalidades dos projetos de REDD+ e de todos os negócios jurídicos deles originados, assim como o impedimento dos envolvidos nos projetos de adentrar os assentamentos para desenvolver atividades dos projetos. Em três dessas ações, também se requer a nulidade de três decretos de utilidade pública expedidos pelo prefeito de Portel, com base em lei municipal apontada como inconstitucional. Também é requerida indenização por danos morais coletivos, no total de R\$ 20 milhões, nas quatro ações (cinco milhões em cada uma delas), para que tais recursos sejam revertidos a um fundo, para serem aplicados em projetos sociais de proteção ambiental e ordenamento territorial, em favor das comunidades tradicionais dos cinco projetos de assentamento estaduais.

PARTE 3 – Direito à posse, à propriedade e aos territórios de comunidades tradicionais no Brasil

O caso dos projetos de REDD+ de Portel evidencia uma discussão importante sobre o aspecto fundiário no desenvolvimento de projetos de REDD+ no Brasil. Por isso, aqui se busca responder se é possível desconsiderar os direitos territoriais, de propriedade e posse de povos e comunidades tradicionais onde as florestas são objeto dos projetos de REDD+.

A observância do direito à propriedade e posse constitui aspecto precedente e de validade do projeto e dos negócios jurídicos dele decorrentes. Não se pode falar em usufruto da floresta e direito à titularidade dos créditos de carbono florestal dissociados do direito de posse e propriedade da terra.

Esses projetos geram negócios jurídicos sobre as terras em que as florestas estão situadas, sendo essa obrigação de natureza real, denominada de *propter rem*, em que o titular de um direito real sobre a coisa (terras) passa a ser devedor de uma prestação. Com isso, a obrigação segue o imóvel rural, independentemente de quem seja o titular da propriedade, podendo a obrigação ser cobrada a partir do bem imóvel. Assim, os negócios jurídicos decorrentes de projetos de REDD+ devem constar nos registros na matrícula imobiliária, para conhecimento de terceiros e continuidade do cumprimento da obrigação, no caso de venda do bem imóvel.^{70 71}

70 BRASIL. Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973. Dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências. Art. 165, item 45. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/16015compilada.htm. Acesso em 24 de fev. 2024.

71 BRASIL. Lei nº 14.119, de 13 de janeiro de 2021. Institui a Política Nacional de Pagamento por

Ademais, não se pode desconsiderar que nesses projetos há o desenvolvimento de atividades que representam intervenção direta nas áreas em que serão desenvolvidos, como fiscalização contra o desmatamento, monitoramento ambiental, inventário florestal, etc. Essa intervenção ambiental decorre da própria natureza do REDD+, que objetiva a governança e financiamento das atividades destinadas à conservação dos estoques de carbono e à redução de emissões dos gases de efeito estufa, decorrentes do desmatamento e degradação florestal. Por isso, a posse agrária⁷² também deve ser considerada.

Nesse sentido, negócios jurídicos devem ser firmados com os proprietários e possuidores, com observância de forma ou formalidades que a lei tem como essenciais.⁷³ Isto porque nessa área serão gerados os créditos de carbono florestal, a partir de obrigações e compromissos assumidos, em negócios jurídicos voluntariamente estabelecidos, de que o proprietário da terra participa. Essa matéria ficou elucidada após o advento da Lei nº 15.042/2024, que previu a titularidade do crédito de carbono a partir da titularidade da terra.

No desenvolvimento de projetos de REDD+, devem ser observados ainda os distintos sistemas de propriedade⁷⁴ e de posse,⁷⁵ não se limitando à concepção da propriedade individual. Essa pluralidade de posse e propriedade é decorrência do processo histórico de ocupação territorial no Brasil, onde se tem diversidade social e fundiária,⁷⁶ com estabelecimento de territórios indígenas, quilombolas e de povos e comunidades tradicionais marcados por estrutura social própria, pautada nas relações culturais, ancestrais e étnicas.

No caso dos territórios de povos e comunidades tradicionais, objeto da presente análise, a propriedade coletiva ou comum da terra perpassa a garantia do seu reconhecimento com ou sem domínio da terra,⁷⁷ com direito ao usufruto dos recursos naturais. Com isso, no caso de o domínio da terra permanecer com o Estado, a posse, uso e usufruto são exercidos pelos membros da comunidade, como ocorre nos projetos de assentamento coletivos agroextrativistas, criados como forma de assegurar regularização fundiária, segurança jurídica do território e proteção socioambiental. Portanto, o fato de o domínio da terra permanecer com o Estado não quer dizer que este desconsidere os direitos terri-

Serviços Ambientais e dá outras providências. Art. 22. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/114119.htm. Acesso em 7 de jan. 2024.

72 MATTOS NETO, Antonio José de. *Posse agrária e suas implicações jurídicas no Brasil*. Belém: CEJUP, 1988.

73 BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Art. 104. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/10406compilada.htm. Acesso em 7 jan. 2024.

74 GROSSI, Paolo. *La propiedad y las propiedades: un análisis histórico*. Trad. Angel M. López y López. Madri: Editorial Civitas, 1992.

75 BENATTI, José Heder. *Posse agroecológica & manejo florestal. À luz da Lei nº 9.985/00*. Curitiba: Juruá, 2008.

76 LITTLE, Paul E. Territórios sociais e povos tradicionais no Brasil: por uma antropologia da territorialidade. *Anuário Antropológico 28 (1)*: 251-90, ano 2018. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/anuarioantropologico/article/view/6871>. Acesso em 24 fev. 2024.

77 BARRETO, Andréia Macedo. *Território de águas na Amazônia: ribeirinhos e o direito à propriedade coletiva da terra*. Curitiba: Juruá, 2019. p. 40.

toriais preexistentes ao reconhecimento formal. Assim, tanto o Estado como as comunidades devem participar da decisão de instituir o projeto de REDD+, a partir no sistema jurídico que rege a propriedade, posse tradicional, gestão do uso da terra, florestas e demais recursos naturais de uso e usufruto das comunidades.

Com relação a esses espaços, é preciso também atentar para as áreas de concessão florestal e o mercado de carbono. Nesse sentido, a Lei nº 11.284/2006, alterada pela Lei nº 14.590/2023, estabelece a concessão florestal, mediante licitação, com ato administrativo próprio para a transferência de titularidade dos créditos de carbono do poder concedente (Estado) para o concessionário, bem como para o direito de comercializar certificados representativos de crédito de carbono e serviços ambientais associados, após a observância das medidas de proteção da posse das áreas ocupadas ou utilizadas pelas comunidades locais.⁷⁸

Para isso, antes da concessão é necessário o “respeito ao direito da população, em especial das comunidades locais, de acesso às florestas públicas e aos benefícios decorrentes de seu uso e conservação”,⁷⁹ assim como a observância do direito prioritário às comunidades tradicionais agroextrativistas que ocupam essas áreas,⁸⁰ inclusive de identificação dos imóveis das comunidades, antes da concessão, para destinação à criação de reserva extrativista, reserva de desenvolvimento sustentável, projetos de assentamento florestal, de desenvolvimento sustentável, agroextrativista ou similar,⁸¹ como é o caso dos PAEX.

Quanto às chamadas salvaguardas nas ações para o REDD+ definidas na Convenção-Quadro das Nações Unidas, também conhecidas como Salvaguardas de Cancún,⁸² devem ser igualmente implementadas, de modo a garantir os direitos dos povos indígenas e comunidades tradicionais, com respeito ao conhecimento e direitos dos povos indígenas e membros de comunidades locais, levando-se em consideração as obrigações internacionais, as leis nacionais e a Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas, assim como a participação plena e efetiva das partes interessadas, em particular povos indígenas e comunidades locais.

Em normas nacionais, o direito das comunidades tradicionais deve ser considerado, com atendimento às suas necessidades comuns e particulares, bem como

78 BRASIL. Lei nº 11.284, de 2 de março de 2006. Dispõe sobre a gestão de florestas públicas para a produção sustentável; institui, na estrutura do Ministério do Meio Ambiente, o Serviço Florestal Brasileiro – SFB; cria o Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal – FNDF; altera as Leis nº 10.683, de 28 de maio de 2003, 5.868, de 12 de dezembro de 1972, 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, 4.771, de 15 de setembro de 1965, nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, e nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973; e dá outras providências. Art. 16, § 2º. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11284.htm. Acesso em 24 fev. 2024.

79 *Ibid.*, art. 2º, inciso III.

80 *Ibid.*, art. 4º, inciso II.

81 *Ibid.*, art. 6º.

82 UNITED NATIONS. Framework Convention on Climate Change. Report of the Conference of the Parties on its sixteenth session, held in Cancun from 29 November to 10 December 2010. Distr.: General 15 March 2011. Disponível em: <https://www.fundoamazonia.gov.br/export/sites/default/pt/galleries/documentos/monitoramento-avaliacao/4.salvaguardas-REDD/Salvaguardas-Anexol-Decision1CP16.pdf>. Acesso em 24 fev. 2024.

em respeito ao princípio da precaução, como estabelece a Lei nº 12.187/2009, que trata da Política Nacional de Mudanças Climáticas.⁸³

Esse princípio abrange a biodiversidade e conhecimento tradicionais dos povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais, os quais desempenham um papel importante na conservação sustentável da biodiversidade. Por isso, as atividades que de alguma forma estejam relacionadas ao acesso ao conhecimento tradicional associado à biodiversidade deverão transcorrer com o consentimento prévio e informado desses povos e comunidades.⁸⁴ O direito à consulta também consta na Lei nº 14.119/2021, a qual versa sobre a Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais (BRASIL, 2021, artigo 8º, IV) e na Lei nº 15.042/2024, que cria o mercado regulado de crédito de carbono.⁸⁵

Na verdade, o direito a consulta prévia, livre e informada constitui norma convencional assegurada na Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), promulgada no Brasil com o Decreto nº 5.051/2004, alterado pelo Decreto nº 10.088/2019. Todavia, não basta que a lei apenas aponte a realização da consulta prévia, livre e informada: mostra-se necessário que tal consulta seja introduzida como política pública estatal, tal como ocorre com saúde e educação, de modo que se tenha uma estrutura no Estado, em órgão específico, com pessoas capacitadas, para realizar a consulta prévia, caso os povos interessados decidam se submeter ao processo de consulta.

Ademais, também constitui um imperativo o reconhecimento do veto pelo Estado, isto é, a decisão das comunidades em dizer não ao projeto de REDD+ dentro de territórios tradicionais, já que são recorrentes as ações judiciais envolvendo violação do direito à consulta pelo Estado, o que contraria também o direito humano ao território, assegurado na Convenção Americana de Direitos Humanos e jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos.⁸⁶

Portanto, nos casos em territórios tradicionais de uso comum, como os projetos estaduais de assentamento agroextrativista, o desenvolvimento de atividades que impliquem intervenção ambiental e social, como é o caso dos projetos de REDD+, deve observar normas estabelecidas no ordenamento jurídico brasileiro, que assegura o direito à propriedade e posse, consulta prévia, compartilhamento dos benefícios e observância de normas consuetudinárias, como é o caso do plano de uso do território.

83 BRASIL. Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009. Institui a Política Nacional sobre Mudanças do Clima – PNMC e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12187.htm. Acesso em 24 fev. 2024. Artigo 3º, IV, e 6º, XIII.

84 BRASIL. Decreto nº 4.339, de 22 de agosto de 2002. Institui princípios e diretrizes para a implementação da Política Nacional da Biodiversidade. Artigo 2º, XII e XIII. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4339.htm. Acesso em 7 jan. 2024.

85 _____. Lei nº 15.042/2024, de 11 de dezembro de 2024. Institui o Sistema Brasileiro de Comércio de Emissões de Gases de Efeito Estufa (SBCE); e altera as Leis nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009, 12.651, de 25 de maio de 2012 (Código Florestal), 6.385, de 7 de dezembro de 1976 (Lei da Comissão de Valores Mobiliários), e nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973 (Lei de Registros Públicos). Art. 47, I, alínea “a”. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/lei/L15042.htm. Acesso em 20 abr. 2025.

86 Barreto, 2019.

PARTE 4 – A grilagem de terras públicas: o caso dos projetos de REDD+, em Portel (PA)

▶ A grilagem de terras públicas

A garantia do direito ao território das comunidades tradicionais deve considerar ainda o enfrentamento da prática de grilagem de terras públicas, já que a grilagem alcançou distintas formas, sobretudo em razão de meios tecnológicos ou digitais, inclusive abrangendo a “grilagem para o carbono florestal”.⁸⁷

A grilagem pode ser entendida como apropriação ilícita de terras públicas, por meios coercitivos e violentos, ou não, podendo ser usado documento falso, com o fim de assegurar o domínio sobre esse bem público imobiliário,⁸⁸ sendo acompanhado de diversas outras práticas ilícitas, como fraude documental, chantagem e corrupção.⁸⁹

Para o enfrentamento da grilagem de terras públicas, entende-se que algumas premissas precisam ser consideradas. A primeira decorre do entendimento de que no Brasil os imóveis somente podem ser considerados como propriedade privada se legalmente destacados do patrimônio público. Isto porque, historicamente, o território brasileiro era totalmente constituído por terras públicas, que pertenciam inicialmente à Coroa portuguesa. Posteriormente, essas terras passaram a pertencer ao Estado brasileiro, o qual foi transferindo a propriedade aos particulares.

Nesse sentido, a propriedade de qualquer imóvel, para ser legítima, deve poder comprovar, na sua origem, uma autorização expressa do poder público. Caso isso não exista, ou o elo de continuidade entre aquele primeiro documento e o registro atual (cadeia dominial) se tenha corrompido ao longo do tempo, aquela terra contínua de domínio público, tendo o Estado direito de destiná-la da maneira que achar melhor.⁹⁰

Ademais, antes da Constituição Federal de 1988, a propriedade privada no Brasil podia se originar de duas vias distintas:

- ▶ por ato do poder público, por via das sesmarias, concessões, cessões ou venda;
- ▶ por ato ou iniciativa do próprio particular, com a ocupação ou a posse da terra, amparado por um título. Todavia, com o advento da vigente Constituição Federal, tem-se a vedação de um dos caminhos de aquisição de terras públicas pela posse por ato exclusivo do particular (como através da usucapião de terras públicas), posto que este reconhecimento vincula-se ao ato do poder público, salvo nas hipóteses que a própria Constituição previu, como no caso dos territórios quilombolas.⁹¹

87 VIEIRA, Ilma. A ameaça da “grilagem” do Carbono Florestal na Amazônia. Disponível em: <https://repam.org.br/ameaca-grilagem-carbono-florestal-amazonia/>. Acesso em 7 jan. 2024.

88 BARRETO, Andréia Macedo. Apropriação ilícita de terras públicas na Amazônia: o caso da Gleba Ituna, no estado do Pará. *Amazônia Ciência & Desenvolvimento*. Belém: v. 3, n. 5, Jul./dez.2007, pp. 7-23.

89 BENATTI, José Heder; SANTOS, Roberto Araújo; GAMA, Antônia Socorro Pena de. *A grilagem de terras públicas na Amazônia brasileira*. Brasília: IPAM, MMA, 2006 (Série Estudos, 8). p. 18.

90 TRECCANI, Girolamo Domenico. *Violência e grilagem*. Belém: UFPA/ITERPA, 2001. p. 197.

91 BARRETO, Andréia Macedo. A Constituição Federal de 1988 e a Posse de Terras Públicas Ru-

Quanto à identificação das terras públicas, a norma jurídica estabelece a realização do processo de discriminação, que visa a separar as terras públicas das particulares, mediante um procedimento administrativo ou judicial promovido pelo Estado, o qual tem as mesmas obrigações legais de registrar e matricular o imóvel no respectivo cartório de registro de imóveis.

Assim, quando uma pessoa se diz proprietário de um imóvel rural, deve ser averiguado o regular destacamento das terras do patrimônio público, a partir dos diferentes regimes jurídicos em que se deu essa concessão ao particular, inclusive quanto à obrigação de levar ao registro no cartório, a partir das premissas que estabelece a Lei nº 6.015/1973, que dispõe sobre registros públicos. Caso o título seja legitimamente expedido pelo Estado, deve ainda ser averiguada sua localização, posto que muitos documentos imobiliários foram expedidos em diferentes períodos históricos, pautados em marcos naturais (como rios e igarapés), sem a localização precisa dos imóveis rurais – lembrando que a obrigatoriedade do georreferenciamento data de 2001, com o advento da Lei nº 10.267, de 28 de agosto de 2001.

Além disso, existem formalidades constitucionais para a concessão de terras públicas no Brasil. Uma delas refere-se à autorização prévia do Congresso Nacional para concessão de terras públicas a pessoa física e jurídica, no caso de áreas acima de 2.500 hectares.⁹²

Da mesma forma, algumas constituições estaduais também estabelecem essas formalidades, como a Constituição do Estado do Pará, que prevê que o Estado somente concederá suas terras até o limite de 2.500 hectares, mediante aprovação da maioria absoluta da Assembleia Legislativa.⁹³ Para as áreas de até 1.500 hectares também é necessária prévia aprovação do órgão fundiário, ao passo que para os imóveis acima 1.500 hectares, além da autorização do órgão fundiário é preciso aprovação da Assembleia Legislativa.⁹⁴

Diante dessa previsão constitucional, em 2009 o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), em decisão do Corregedor Nacional de Justiça, ministro Gilson Dipp, nos autos do Pedido de Providência nº 0001943-67.2009.200.0000, determinou o cancelamento administrativo de registros imobiliários e matrículas consideradas irregulares no estado do Pará, em desconformidade com os limites constitucionais, como forma de combater atos ilegais praticados e grilagem de terras públicas.

Esse cancelamento administrativo está previsto na Lei nº 6.739/1979, a qual autoriza que, a requerimento da pessoa jurídica de direito público ao Corregedor-Geral de Justiça, sejam declaradas inexistentes e canceladas as matrículas e os registros de imóvel vinculados a título nulo de pleno direito, ou feitos em desacordo com o artigo 221 da Lei nº 6.015/1973 (BRASIL, 197, art. 1º), que estabe-

rais. *Revista Direito e Liberdade* – ESMARN, v. 14, n. 1, pp. 39-59, jan/jun 2012. p. 47. Disponível em: https://bdjur.stj.jus.br/jspui/bitstream/2011/51904/constituicao_federal_posse_barreto.pdf. Acesso em 14 jan. 2024.

⁹² BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 24 fev. 2024. Art. 188, § 1º.

⁹³ PARÁ. Constituição (1989). Constituição do estado do Pará. Art. 242, §1º. Disponível em: <https://www.alepa.pa.gov.br/downloads>. Acesso em 7 jan. 2024.

⁹⁴ *Ibid.*, art. 241.

lece em seu texto a observância dos princípios da continuidade, disponibilidade e legalidade nos registros imobiliários (BRASIL, 1973, artigos 195, 236 e 237). A Lei nº 6.739/1979 teve sua constitucionalidade reconhecida pelo pleno do Supremo Tribunal Federal (STF), na Representação nº 1.070/DF, publicada em 27 de maio de 1983, tendo como relator o ministro Moreira Alves.

Com subsídio no entendimento firmado nesse julgado pelo STF, a jurisprudência da Corte Constitucional, em decisões monocráticas, reconhece o cancelamento administrativo, tal como ocorreu na decisão do mandado de segurança nº 29.375/PA impetrado contra ato do Conselho Nacional de Justiça por uma das pessoas envolvidas nos projetos de REDD+ de Portel.

Nesse mandado de segurança, inicialmente foi concedida medida liminar, a qual foi averbada em 18 matrículas usadas nos projetos 977, 981 e 2252, para suspender o cancelamento administrativo determinado pela Corregedoria-Geral do Tribunal de Justiça, embora permanecessem tais matrículas bloqueadas. Todavia, essa ação foi julgada improcedente, em 29 de agosto de 2016, pela ministra Rosa Weber, sendo que essa decisão não constava averbada nos registros dos imóveis, o que ocorreu somente em 2023, após a Defensoria Pública do Estado do Pará encaminhar seu relatório e a sentença do STF ao Cartório Único de Portel, que, por sua vez, averbou essa decisão nas 18 matrículas, para cancelá-las, considerando ainda os Provimentos do Tribunal de Justiça do Pará.

No Pará, o Tribunal de Justiça do Estado editou o Provimento nº 013/2006-CJCI, o qual determinou o bloqueio de todas as matrículas de imóveis rurais nos cartórios de registros de imóveis das comarcas do interior registradas em desacordo com os limites constitucionais, isto é, no período de 16 de julho de 1934 a 8 de novembro de 1964, as que possuíam áreas superiores a 10 mil hectares; as registradas no período de 9 de novembro de 1964 a 4 de outubro de 1988 com áreas superiores a três mil hectares; as registradas a partir de 5 de outubro de 1988, com áreas superiores a 2.500 hectares, independentemente da data que constar no suposto título.

Neste provimento, o Tribunal de Justiça do Pará também determinou ao oficial do registro que não praticasse quaisquer atos nas matrículas, estendendo-se seus efeitos a eventuais matrículas que delas tenham sido desmembradas. No caso dos projetos 977, 981 e 2252, as matrículas identificadas no Cartório de Portel tiveram sua abertura após a Constituição Federal de 1988 e 45 matrículas contrariavam o determinado no Provimento nº 013/2006-CJCI e o Provimento nº 002/2010-CJCI.

O Provimento nº 002/2010-CJCI, da Corregedoria do Tribunal de Justiça do Estado do Pará, determinou que todos os cartórios de registros de imóveis do interior do estado do Pará cumprissem imediatamente a decisão do Corregedor Nacional de Justiça, de cancelar todas as matrículas de imóveis bloqueadas em decorrência do Provimento nº 013/2006-CJCI, com as averbações necessárias em todos os atos e transferências subsequentes, encerrando-se a matrícula respectiva.

Desse modo, no ordenamento jurídico nacional existem diversas normas que precisam ser observadas para se poder afirmar que um imóvel rural é de propriedade privada. É por isso que no caso das matrículas usadas nos projetos 977, 981 e 2252 diz-se que tais normas não foram observadas.

▸ As matrículas imobiliárias do Projeto 977

O Projeto RMDLT Portel-Pará REDD ou Rio Mandaquari REDD+ Project (Projeto 977) é datado de 2009, para o período de obtenção de crédito de 40 anos. Possuía registro de certificação no Verified Carbon Standard, perante a certificadora Verra, com sede nos Estados Unidos da América, para a comercialização dos créditos de carbono no mercado internacional.

O projeto aponta uma área de 140 mil hectares, composta por 20 propriedades rurais. Todavia, no próprio projeto, há relação de apenas 16 matrículas imobiliárias, sendo constatado que uma delas foi subdividida em dois imóveis. Das 16 matrículas usadas no projeto, 15 foram canceladas e uma não aparece bloqueada ou cancelada e é objeto de pedido de bloqueio e cancelamento administrativo ainda não concluído.

Ademais, 10 dessas matrículas também integraram o objeto do contrato destinado ao desenvolvimento de projeto de crédito de carbono, datado de 15 de junho de 2012. Um dos contratantes apresenta-se como proprietário das áreas e impetrou Mandado de Segurança no STF, para suspender o cancelamento da matrícula, sendo essa ação foi julgada improcedente em 2016.

O projeto também aponta que está em conformidade com as leis locais brasileiras e em terras exclusivamente privadas. Todavia, na verificação das informações e localização das matrículas e do projeto, foi constatada sobreposição nos PAEX Joana Peres II Dorothy Stang e Deus é Fiel, bem como na gleba federal Tuerê.⁹⁵

Ademais, também foi identificado que esses imóveis foram objeto de ações judiciais que questionavam a legalidade dos registros e matrículas. Na Ação Ordinária nº 0000432-23.2002.4.01.3900, com trâmite na Justiça Federal do Pará, parcela desses imóveis foi objeto de pedido de cancelamento de matrícula e registro imobiliário, proposto pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra). Além dessa ação, desde 2010 tramitava na Vara Agrária de Castanhal a Ação Anulatória nº 0000172-81.2010.8.14.0015, na qual o juízo reconheceu em sentença a nulidade do negócio jurídico para a compra e venda de 57 imóveis rurais, dentre os quais constam os indicados no projeto. Apesar da existência dessas ações, nos anos de 2017 e 2019 os imóveis foram adjudicados a um dos proponentes do projeto, em acordo judicial homologado nos autos da Ação nº 0001043-51.2015.8.14.0043, que tramitou na Vara Única de Portel.

▸ As matrículas imobiliárias do Projeto 981

O Projeto REDD Pacajaí ou ADPML (Projeto 981), por sua vez, está datado de 2008, com vigência de 40 anos. Foi registrado no Verified Carbon Standard, perante a certificadora Verra, para a comercialização dos créditos no mercado internacional.

O Projeto 981 aponta uma área de 135.106 hectares, composta de 18 imóveis rurais. Dessas matrículas, 16 foram canceladas, duas foram desbloqueadas e duas se encontram em perímetro externo às áreas dos assentamentos, sem perímetro

⁹⁵ Para mais informações sobre as matrículas do projeto 977, acessar mapa desenvolvido pela Defensoria Pública do Estado do Pará. Assessora Karine Pinheiro, 2023.

disponibilizado pelo proponente do projeto à certificadora. Apesar de o projeto apontar que esses imóveis constituem propriedade privada, na sua localização as matrículas aparecem sobrepostas aos PAEX Joana Peres II Dorothy Stang e Joana Peres Rio Pacajá.⁹⁶

Esses imóveis também aparecem em ações judiciais que questionam a legalidade de seu registro e transferência. Na citada Ação Anulatória nº 0000172-81.2010.8.14.0015, o juízo agrário de Castanhal (PA) reconheceu em sentença a nulidade do negócio jurídico para a compra e venda de 57 imóveis rurais, nas quais estão inclusas 18 matrículas do Projeto 981. Não obstante, nove matrículas também integraram a Ação nº 0001043-51.2015.8.14.0043, que tramitou na Vara Única de Portel, onde tais imóveis teriam sido adjudicados ao representante de uma das empresas envolvidas no projeto, por meio de sentença de homologação de acordo judicial, nos anos de 2017 e 2019.

▸ As matrículas imobiliárias do Projeto 2252

O terceiro projeto é denominado Rio Anapu-Pacajá REDD (Projeto 2252), instituído em 2016, com período de vigência de 30 anos. Foi registrado no Verified Carbon Standard, perante a certificadora Verra, para comercialização dos créditos no mercado internacional.

A área do projeto compreende 165.707 hectares, sendo apontado que é composto por 36 imóveis, indicados como de propriedade privada. Todavia, no próprio projeto, há identificação de apenas 18 matrículas imobiliárias, das quais 16 foram canceladas e duas foram desbloqueadas, mas estas últimas estão em perímetro externo aos assentamentos estaduais, além de terem sido utilizadas no Projeto 981.

O projeto também menciona que compreende 13 Cadastros Ambientais Rurais, os quais são indicados pelos números 67788, 68048, 67741, 67889, 67908, 67985, 67695, 67779, 67711, 67747, 67923, 67704 e 68038. Todavia, essa numeração não corresponde aos números de recibos registrados no sistema SICAR-PA (que é constituído por números e letras, bem como são antecedidos pela sigla do estado da federação do imóvel – PA).

Na localização das matrículas e perímetro do projeto foram identificadas incidências nos PEAX Joana Peres II Dorothy Stang, Joana Peres Rio Pacajá, Deus é Fiel, Rio Piarim e Jacaré Puru.⁹⁷

Ademais, assim como nos projetos 977 e 981, os imóveis indicados no Projeto 2252 também aparecem no contrato para o desenvolvimento dos projetos de crédito de carbono, datado de 15 de junho de 2012. Da mesma forma, parcela desses imóveis também foi objeto do acordo judicial de adjudicação da Ação nº 0001043-51.2015.8.14.0043, que tramitou na Vara Única de Portel, e da Ação Anulatória nº 0000172-81.2010.8.14.0015, na qual o juízo agrário de Castanhal reconheceu, por sentença, a nulidade do negócio jurídico firmado, para compra e venda de 57 imóveis rurais.

96 Para mais informações sobre as matrículas do projeto 981, acessar mapa desenvolvido pela Defensoria Pública do Estado do Pará. Assessora Karine Pinheiro, 2023.

97 Para mais informações sobre as matrículas do projeto 2252, acessar mapa desenvolvido pela Defensoria Pública do Estado do Pará. Assessora Karine Pinheiro, 2023.

► Os Cadastros Ambientais Rurais do Projeto 2620

O último projeto é denominado “Ribeirinho REDD+” (Projeto 2620), instituído em 2017, com prazo de vigência de 30 anos. Foi apresentado para a certificação à Verra, mas não foi registrado no Verified Carbon Standard, para a comercialização dos créditos.

A área do projeto compreende 199.962,00 hectares e é constituído por 875 Cadastros Ambientais Rurais, isto é, não há indicação de matrículas imobiliárias, embora aponte que é localizado em área de propriedade privada. Na verdade, nesse projeto, foram identificados 191 cadastros em nome da associação proponente do projeto, dos quais 190 foram cancelados pelo órgão ambiental e um encontra-se suspenso.

Na localização do perímetro do projeto e dos Cadastros Ambientais Rurais foi identificada incidência nos PAEX Joana Peres II Dorothy Stang, Joana Peres II Rio Pacajá, Deus é Fiel, Jacaré Puru e Rio Piarim.⁹⁸

Desse modo, o Projeto 2620 não indicou qualquer matrícula imobiliária, tendo se pautado exclusivamente em Cadastros Ambientais Rurais, os quais não constituem documentos demonstrativos da posse ou propriedade.

Cadastro Ambiental Rural como instrumento da prática da grilagem do carbono florestal

O Cadastro Ambiental Rural consiste em um “registro público eletrônico de âmbito nacional, obrigatório para todos os imóveis rurais, com a finalidade de integrar as informações ambientais das propriedades e posses rurais”.⁹⁹ Portanto, não representam a propriedade privada da terra,¹⁰⁰ sendo sua função compor a base de dados para controle, monitoramento, planejamento ambiental e econômico, bem como para combate ao desmatamento.

Sua inscrição é feita no órgão ambiental, preferencialmente municipal ou estadual, que deverá exigir a identificação do proprietário ou possuidor, a comprovação da propriedade ou posse, bem como a identificação do imóvel, com a elaboração de seu memorial descritivo.

Esse cadastro está regulamentado no Decreto Federal nº 7.830/2012, que dispõe sobre o Sistema de Cadastro Ambiental Rural e estabelece normas gerais aos Programas de Regularização Ambiental, de que trata a Lei nº 12.651/2012 (Código Florestal). De acordo com esse decreto, em seu artigo 6º, § 1º, há sanções penais e administrativas quando as informações são total ou parcialmente falsas, enganosas ou omissas, tal como ocorreu no Projeto 2620.

⁹⁸ Para mais informações sobre as matrículas do projeto 2620, acessar mapa desenvolvido pela Defensoria Pública do Estado do Pará. Assessora Karine Pinheiro, 2023.

⁹⁹ BRASIL. Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, nº 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e nº 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, e nº 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Art. 29. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm. Acesso em 24 fev. 2024.

¹⁰⁰ Ibid., art. 29, §2º.

No estado do Pará, a instituição do CAR antecede o Código Florestal vigente, com o Decreto Estadual nº 1.148/2008, o qual prevê que esse Cadastro “não autoriza qualquer atividade econômica no imóvel rural, exploração florestal, supressão de vegetação, nem se constitui em prova da posse ou propriedade para fins de regularização fundiária”.¹⁰¹

No caso de projetos de assentamento estaduais coletivos objeto da presente análise, o Cadastro Ambiental Rural é coletivo, considerando a área total do território tradicional, com inscrição realizada pelo órgão ou instituição responsável pela gestão (que no Pará é o ITERPA) ou pela entidade representativa proprietária ou concessionária dos imóveis rurais (associações beneficiárias dos assentamentos, por exemplo), conforme prevê artigo 58 da Instrução Normativa nº 2/MMA, de 6 de maio de 2014.

Não obstante, no caso dos projetos 2252 e 2620, os Cadastros Ambientais Rurais foram apresentados por seus proponentes como comprobatórios da propriedade privada e como medidas de benefícios sociais e de regularização fundiária para as comunidades tradicionais, gerando dezenas de cadastros individuais em assentamento agroextrativista, cujo CAR é coletivo. Com isso, o CAR foi posto no mercado voluntário de crédito de carbono, no cenário internacional, validado por certificadora internacional, que confere aparente legalidade a negócios jurídicos ilícitos, pautados na apropriação ilícita de terras e florestas públicas, em uma nova vertente da grilagem, a grilagem do carbono florestal. Trata-se do “metaverso agrário” apontado por Ramos,¹⁰² isto é, “a simulação da realidade por meio de ferramentas virtuais que impactam a vida agrária real”.

Portanto, o CAR passou a ser instrumento da grilagem do carbono florestal, ou seja, da apropriação ilícita de terras públicas, em áreas de florestas públicas, mediante a elaboração de documento que simule a propriedade privada da terra, com o propósito de se apropriar ilicitamente da titularidade do crédito de carbono florestal, enquanto ativo financeiro transnacional e fruto civil das florestas, para auferir lucro financeiro na sua comercialização, no mercado internacional.

Considerações finais

A abordagem sobre o mercado voluntário do crédito de carbono no Brasil, no contexto das mudanças climáticas, demonstra a relevância da análise do aspecto fundiário, especialmente na Amazônia, em razão das novas formas de apropriação ilícita de terras públicas, com a finalidade de se beneficiar desses créditos, como ativo financeiro transnacional, em áreas de florestas públicas, que compreendem

101 PARÁ. Decreto Estadual nº 1.148, de 17 de julho de 2008. Dispõe sobre o Cadastro Ambiental Rural – CAR-PA, Área de Reserva Legal e dá outras providências. Art. 4º. Disponível em: <http://portal.iterpa.pa.gov.br/wp-content/uploads/2020/06/Decreto-Estadual-n%C2%BA1.148-2008-Disp%C3%B5e-sobre-o-cadastro-ambiental-rural-CAR-PA-%C3%A1rea-de-reserva-legal-e-d%C3%A1-outras-provid%C3%AAs.pdf>. Acesso em 7 jan. 2024.

102 RAMOS, Carlos Augusto Pantoja. Metaverso agrário: a simulação da realidade como gerador de conflitos no campo no Marajó. In: Escola da Defensoria Pública do Estado de São Paulo. *Cadernos da Defensoria Pública do Estado de São Paulo*. São Paulo, v. 10, n. 44, pp. 1-505, abr/2025. p. 323.

território de povos e comunidades tradicionais. Isso também evidencia mais um problema que envolve os projetos de REDD+.

Esses projetos avançam sobre os territórios de povos e comunidades tradicionais, em uma perspectiva colonialista, gerando impactos na organização social e comunitária. Por outro lado, grandes corporações continuam suas atividades e não paralisam suas emissões de gases de efeito estufa. São petrolíferas, companhias aéreas, empresas de fertilizantes ou produtos químicos, entre outras, que adotam o REDD como estratégia para manter suas atividades, isto é, pagam por esses projetos com o intuito de manter sua produção e margem de lucro, sem mudar seu processo produtivo ou consumo de combustíveis fósseis.

No caso de Portel, pessoas físicas e jurídicas – brasileiras, canadense, inglesa e estadunidense – auferiram lucro com projetos ilegais de REDD+ situados em territórios tradicionais. Esses créditos foram vendidos para empresas como Air France, Boeing, Bayer, Takeda, Toshiba, Kingston, Ecopetrol (maior petrolífera da Colômbia), Barrilha, Delta Airline, Minerva, Samsung UK, Siemens Energy, McKinsey, Braskem, WeTransfer e até para o time de futebol inglês Liverpool. Com isso, essas empresas compraram créditos de projeto de REDD+ sem benefícios ambientais reais, envolvido na violação de direitos de comunidades tradicionais, na falsificação de documentos públicos, na inserção de informações falsas em sistemas fundiários e ambientais no Brasil.

Por isso, para o debate sobre a mudança do clima, mostra-se relevante o enfrentamento de problemas fundiários, estruturais e históricos, especialmente no complexo sistema fundiário da Amazônia, associado ao desmatamento. Não se pode esquecer ainda que na Amazônia o Estado incentiva a agropecuária (excluída da obrigação de compensar suas emissões), o monocultivo (como dendê e soja), assim como cede áreas para mineradoras (como em assentamentos coletivos da reforma agrária) e para exploração de petróleo, inclusive em territórios tradicionais. Portanto, é preciso rever o modelo de desenvolvimento adotado pelo próprio Estado.

Ademais, demarcar terras indígenas, titular territórios quilombolas, criar e proteger unidades de conservação ou projetos de assentamentos coletivos agroextrativistas constituem medidas de ordenamento territorial que interferem no uso da terra, na proteção da floresta e modo de vida de povos e comunidades, que historicamente já promovem a proteção ambiental desses espaços. Não é por outra razão que há grande interesse de empresas e corporações nessas áreas, por já estarem preservadas. Somado a isso, a demarcação e titulação conferem segurança jurídica às comunidades diante das ameaças externas, responsáveis pelo desmatamento, garimpo ilegal e outras práticas ilícitas em territórios de comunidades tradicionais.

Associada a esse reconhecimento territorial, há ainda a necessidade de incorporar políticas públicas de enfrentamento à apropriação ilícita de terras públicas em áreas de florestas públicas. Para isso, o primeiro passo é permitir o acesso à informação, com a digitalização do acervo fundiário dos órgãos estatais e cartórios de registros de imóveis (conforme já determina a Lei nº 14.382/2022), com posterior integralização das informações fundiárias e ambientais, para monitoramento e fiscalização.

O próprio acervo fundiário estatal, em órgão fundiário federal e estadual, precisa de um sistema de informação integrado para verificações. Afinal, não se pode

falar de enfrentamento às mudanças climáticas e redução de emissão de gases de efeito estufa sem integrar políticas públicas e investir em tecnologia, para adoção de medidas de prevenção e monitoramento.

Essa integração dos sistemas dos entes federativos e adoção de políticas públicas fundiárias constituem medidas importantes para a verificação da titularidade das terras, que é igualmente necessária para aplicação da Lei nº 15.042/2024, que instituiu o Sistema Brasileiro de Comércio de Emissões de Gases de Efeito Estufa. Isto porque, ao tratar da “oferta voluntária de créditos de carbono”, a referida lei permite que nos projetos públicos (REDD+ abordagem de mercado) os créditos sejam ofertados no mercado voluntário por qualquer gerador ou desenvolvedor titular dos créditos, associando esses créditos à titularidade e usufruto do imóvel rural.

No caso de terras públicas devolutas e unidades de conservação, a lei estabelece que a titularidade sobre os créditos de carbono gerados é da União, estados e municípios, conforme a titularidade e usufruto das terras (federais, estaduais, distritais ou municipais).

Para povos indígenas, comunidades agroextrativistas em reservas extrativistas e comunidades quilombolas, a lei também assegura a titularidade do crédito de carbono gerado em suas terras, “independente de titulação”, assim como aos beneficiários dos assentamentos (BRASIL, 2024, Artigo 43). Também prevê o direito à comercialização dos Certificados de Redução ou Remoção Verificada de Emissões (CRVEs) e de créditos de carbono gerados por projetos nos territórios que tradicionalmente ocupam, condicionado ao cumprimento das salvaguardas socioambientais (BRASIL, 2024, Artigo 47).

Com isso, é possível que haja projetos e disputas sobre a titularidade do crédito de carbono em áreas de conflito ou disputa sobre a posse ou propriedade de áreas não tituladas, a exemplo de área de produção de dendê no Pará, onde há projeto de REDD+ elaborado por uma empresa, em área de disputa com comunidades quilombolas, que tradicionalmente a ocupam.

Por fim, quanto ao cumprimento das salvaguardas ambientais, os direitos dos povos e comunidades não se limitam às sete Salvaguardas de Cancún ou às estabelecidas na Lei nº 15.042/2024 (artigo 47). Por isso, apontam-se quatro blocos de direitos importantes para as comunidades, quais sejam:

- ▶ Manifestação voluntária de interesse das comunidades pelo desenvolvimento de eventual projeto (sem assédio) e, posteriormente, a realização de consulta prévia, livre e informada, realizada pelo Estado, com observância à determinação dos povos e direito ao veto. A adoção da consulta precisa ser previamente internalizada como política pública, tal como educação e saúde, na organização do Estado, com órgão e estrutura própria, além de profissionais capacitados. O fundamento está artigo 6º e 7º da Convenção nº 169 da OIT, artigo 8º, IV, da Lei nº 14.119/2021 e artigo 47, I, “a” da Lei nº 15.042/2024;
- ▶ Realização de estudo ambiental prévio, com a previsão de impactos a serem gerados, como eventuais restrições de uso da terra e recursos naturais, riscos à biodiversidade ou conhecimentos tradicionais associados à biodiversidade. Nesses estudos, devem ser considerados os aspectos materiais

e imateriais de uso do território, bem como o Plano de Gestão Territorial e Ambiental ou outro documento equivalente. O fundamento está artigo 7.3 da Convenção nº 169 da OIT, artigo 53, IV, da Lei nº 11.284/2006 e artigo 3º, IV, e artigo 6º, XIII, da Lei nº 12.187/2009;

- ▶ Assessoria técnica independente para as comunidades, o que inclui a jurídica, diante da complexidade da arquitetura dos projetos. Em muitos projetos empresas disponibilizam profissionais para as comunidades, o que representa conflito de interesses. O fundamento está no artigo 23.2 da Convenção nº 169 da OIT;
- ▶ Atuação do Estado como interveniente (a exemplo da Fundação Nacional dos Povos Indígenas e Fundação Cultural Palmares, Incra, etc.), no monitoramento dos estudos, impactos sociais, culturais e ambientais, bem como na gestão, transparência e equidade dos benefícios. O fundamento está no artigo 7.3 da Convenção nº 169 da OIT, artigo 43, caput e § 5 e artigo 45 da Lei nº 15.042/2024, artigo 22 da Lei nº 14.119/2021 e artigo 3º da Lei nº 9.985/2000, artigo 1º e artigo 20, § 5º da Lei nº 11.284/2006.

Desse modo, apesar de compreender que o REDD+ constitui nova vertente do colonialismo, há um problema concreto a ser considerado. Por isso, a proposta aqui é partir do aspecto fundiário para o debate das mudanças climáticas, uma vez que a floresta e demais recursos naturais estão associados ao solo, sendo este espaço o lugar onde vivem tradicionalmente povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais no Brasil.

AGRICULTURA FAMILIAR TRADICIONAL E ALIMENTAÇÃO ESCOLAR: COMO UNIR COMIDA SAUDÁVEL, GERAÇÃO DE RENDA SUSTENTÁVEL E SEGURANÇA PÚBLICA NUMA AÇÃO ÚNICA

POR PEREIRA, SOAVE, MENEZES, SEMEGHINI, NOGUEIRA¹⁰³

Contexto

Com quase 30 milhões de brasileiros(as) vivendo em 772 municípios da região conhecida como Amazônia Legal,¹⁰⁴ a maior floresta tropical do mundo abriga muito mais que diversidade de espécies da fauna e da flora. Ela também é o lar de diversos povos indígenas e comunidades tradicionais (PCTs) que, por meio de seus conhecimentos ancestrais e práticas culturais, modos de vida e sistemas agrícolas e extrativos tradicionais, desempenham um papel fundamental e estratégico para a conservação do bioma.

Ao longo de décadas, povos indígenas, quilombolas, ribeirinhos, extrativistas, assim como outras comunidades do território, têm demonstrado a importância de estabelecer uma relação ética entre ser humano e meio ambiente, com base em profundos saberes e práticas de uso e manejo das paisagens e da biodiversidade. Essa conexão fomenta a conservação dos bens naturais e contribui significativamente para o sucesso da proteção do bioma amazônico, com efeito direto para a mitigação das mudanças climáticas e para o desenvolvimento sustentável da região.

Diante dos inúmeros desafios enfrentados pelas populações e pela floresta, torna-se cada vez mais necessário estabelecer novos modelos de conduta e atuação no território, com o objetivo de considerar, direcionar e apoiar a interação socioambiental e a colaboração entre diferentes atores sociais de forma assertiva e colaborativa. A construção de novas referências requer diálogo e cooperação entre governos, organizações da sociedade civil, instituições de pesquisa, empresas, mas, principalmente, a participação das próprias comunidades locais.

Povos indígenas e comunidades tradicionais são verdadeiros guardiões das florestas e assumem diariamente o protagonismo e a linha de frente na defesa de seus territórios e da conservação de diferentes biomas brasileiros que corroboram

103 Este artigo foi elaborado por **Abilio Vinicius Barbosa Pereira**, engenheiro agrônomo, analista de Conservação e Conector de Segurança Alimentar e Nutricional do WWF Brasil; **Fernando Merloto Soave**, procurador da República do Ministério Público Federal no Amazonas, atuante nos temas de 6º CCR (direitos indígenas, de povos e comunidades tradicionais), coordenador da Catrapoa (AM), Mesa de Diálogo Permanente Catrapovos Brasil (nacional) e do GT Agroecologia do MPF (nacional); **Márcio Menezes**, engenheiro agrônomo, doutor pelo Programa de Pós-Graduação em Ciências do Ambiente e Sustentabilidade do Amazonas (PPGCASA) da Universidade Federal do Amazonas (Ufam), consultor em Agroecologia, Políticas Públicas e Desenvolvimento Territorial, assistente técnico da Comissão de Alimentos Tradicionais dos Povos do Amazonas (Catrapoa); **Mariana Gama Semeghini**, bióloga, mestra pelo Programa de Pós-Graduação em Agricultura no Trópico Úmido do Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia (Inpa), assessora técnica do Programa Biosfera – Projeto Bioeconomia e Cadeias de Valor – Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ Brasil); **Mônica Nogueira**, doutora em Antropologia Social, docente da Universidade de Brasília e pesquisadora associada do Instituto Sociedade, População e Natureza (ISPAN).

104 Censo 2022 – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

o equilíbrio e manutenção de ecossistemas florestais e aquáticos. No entanto, ainda que tenham um papel tão importante para a conservação da Amazônia e de outros domínios biogeográficos, povos indígenas e comunidades tradicionais são os mais penalizados com a falta de estruturas básicas, políticas e ações que viabilizem a continuidade de seus modos de vida, que, afinal, contribuem sobremaneira para a sustentabilidade. A infraestrutura e os serviços públicos de educação, saúde e saneamento são precários e muitas vezes inexistentes nas áreas rurais da Amazônia, especialmente onde vivem esses povos.

De acordo com a Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, que dispõe sobre o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), o emprego de alimentação saudável e adequada compreende o uso de alimentos variados, seguros, produzidos em âmbito local e preferencialmente pela agricultura familiar e pelos empreendedores familiares rurais, inclusive povos indígenas e comunidades quilombolas. Um dos propósitos da lei é garantir o respeito à cultura, às tradições e aos hábitos alimentares saudáveis, conforme o contexto local de cada escola, contribuindo assim para o crescimento e o pleno desenvolvimento dos(as) alunos(as) e a melhoria do rendimento escolar, em conformidade com sua faixa etária e estado de saúde.

A lei determina que, do total dos recursos financeiros repassados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), no mínimo 30% devem ser utilizados na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar e de empreendedor(a) familiar rural ou de suas organizações, devendo ser priorizada a compra junto a assentamentos da reforma agrária, comunidades indígenas e quilombolas e organizações (formais ou informais) de mulheres. No entanto, muitos municípios e estados ainda não cumprem a legislação. Em reforço à lei, em 2020 a Resolução nº 06 do FNDE passou a determinar que as entidades responsáveis pelas compras no âmbito do PNAE que não adquirirem esse mínimo de 30% da agricultura familiar terão que devolver o recurso recebido.

Quando se trata das escolas localizadas nos territórios tradicionais ou frequentadas por povos indígenas e comunidades tradicionais, a falta de sensibilidade dos órgãos públicos em relação à alimentação escolar afeta diretamente a cultura, a segurança alimentar e nutricional e a geração de renda dessas comunidades. Por isso, se fez necessário criar e adotar abordagens integrativas e sensíveis às especificidades dos modos de vida tradicionais, em especial amazônicos, visando a soluções sustentáveis e eficazes, para dentro e fora do território.

A Comissão de Alimentos Tradicionais dos Povos no Amazonas (Catrapoa)

Em 2016, durante uma visita do Ministério Público Federal do Amazonas (MPF/AM) à Terra Indígena (TI) Yanomami para acompanhar um projeto de etnoturismo do Yariipo¹⁰⁵ e uma assembleia do povo Yanomami, foram constatados os

105 Projeto de ecoturismo de base comunitária na Terra Indígena Yanomami e no Parque Nacional do Pico da Neblina, que conta com o apoio do Instituto Socioambiental (ISA), da Fundação Nacional do Índio (Funai), do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) e do Exército Brasileiro.

efeitos desses desafios sobre as comunidades, especialmente aqueles ligados à alimentação escolar e à consequente descaracterização da cultura alimentar e de hábitos tradicionais ancestrais, ferindo preceitos resolutivos e constitucionais, como a própria Resolução nº 06/2020/FNDE, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), a Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e a Constituição Federal. O que se observou é que, cada vez mais, os alimentos tradicionais indígenas perdem espaço para gêneros alimentícios industrializados – processados e ultraprocessados – ou de origem irregular, apesar da riquíssima agrobiodiversidade existente nos roçados ou provenientes da caça, da pesca e do extrativismo vegetal nas aldeias e comunidades.

A partir de reuniões realizadas em 2016 no MPF/AM, o tema foi levantado para buscar soluções para as problemáticas identificadas. Nesse sentido, germinou, sob a liderança do MPF, a Comissão de Alimentos Tradicionais dos Povos no Amazonas (Catrapoa), arranjo interinstitucional que reúne membros e lideranças das organizações da sociedade civil (de base e de apoio às comunidades), órgãos federais, estaduais e municipais de governo, como Secretarias Municipais e Estadual de Educação, o Ministério da Agricultura e Pecuária (Mapa), por meio da Superintendência do Amazonas, a Agência de Defesa Agropecuária e Florestal (Adaf) do estado, o Instituto de Desenvolvimento Agropecuário e Florestal Sustentável do Estado do Amazonas (Idam), a Fundação Nacional dos Povos Indígenas (Funai), o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), o Centro Colaborador em Alimentação e Nutrição Escolar (Cecane), o FNDE, a Universidade Federal do Amazonas (Ufam), a Cooperação Técnica Alemã (GIZ), entre outros.

A Catrapoa, como mediadora de conflitos e construtora de soluções, tem o objetivo de operacionalizar, gerir e promover estratégias para viabilizar a comercialização dos produtos de povos indígenas e comunidades tradicionais. Uma das primeiras tarefas do grupo foi rever e adequar as interpretações legais vigentes até então no tocante a normas sanitárias incidentes sobre os produtos desses povos, com o intuito de adequar a elas a aquisição de alimentos pelas prefeituras e governos de estado com os recursos do PNAE.

Dessa forma, foi objeto de diálogos e articulações da Catrapoa o atendimento da demanda de alimentação escolar nas aldeias e comunidades, por meio da compra de produtos diretamente dos próprios indígenas, o que contribuiria também para a geração de renda lícita e sustentável para as comunidades. Havia, então, entendimentos que geravam entraves sanitários que impossibilitavam a aquisição de itens básicos da dieta amazônica, como peixe, galinha, farinha e polpa de frutas, especialmente por demandar onerosas medidas e autorizações sanitárias para a comercialização desses produtos pelas comunidades. Por um lado, as grandes distâncias da Amazônia implicam dificuldades e altos custos logísticos para a chegada de alimentos vindos dos centros urbanos para as aldeias e comunidades, e por outro lado oneram o escoamento da produção de alimentos de povos indígenas e comunidades tradicionais para os centros urbanos.

Diante desse cenário, foi essencial iniciar um trabalho em rede no estado do Amazonas e no âmbito da Catrapoa, e o primeiro desafio abordado foi a questão sanitária. Naquele momento, o entendimento até então vigente para que os produtos alimentícios gerados por povos indígenas fossem adquiridos pelo estado e distribuídos nos equipamentos públicos em atendimento às próprias comunidades era no sentido de que os itens precisavam passar por um sistema de emba-

gem, avaliação e registro dos órgãos sanitários competentes. Como a capital do estado, Manaus, está muito distante de grande parte das terras indígenas e outros territórios de comunidades tradicionais, a logística de deslocamento dos alimentos congelados e industrializados se torna praticamente impossível e descolada da realidade das comunidades. O processamento exigido para o cumprimento dessas exigências também desrespeita a cultura alimentar de povos indígenas e comunidades tradicionais.

Além disso, as escolas situadas nas comunidades em geral não possuem rede de energia, o que dificulta o armazenamento desses produtos. Não obstante, muitos alimentos enviados para as escolas, pelas secretarias de educação municipais e estadual, são produtos processados e ultraprocessados, descontextualizados, como dito, da cultura alimentar de inúmeros povos indígenas e comunidades tradicionais. Esses produtos impactam a saúde e o meio ambiente, uma vez que inserem na alimentação das comunidades sódio e açúcar em doses excessivas, que contribuem com doenças como obesidade, hipertensão arterial e diabetes, além de gerarem resíduos sólidos nas aldeias e territórios, com risco de poluição do solo e da água. Além disto, ultraprocessados de carnes (embutidos) são reconhecidamente cancerígenos, segundo classificação da Organização Mundial de Saúde (OMS). Alimentos como salsicha, linguiça, bacon e presunto, entre outras carnes processadas, aumentam o risco de câncer em humanos. O alerta da OMS baseou-se em relatório da Agência Internacional de Pesquisa em Câncer (Iarc, na sigla em inglês), que revisou as evidências científicas de mais de 800 publicações. As carnes processadas estão agora classificadas no grupo 1 de carcinogênicos, o que significa que já há evidência suficiente de sua ligação com o aumento do risco de câncer, e as coloca no mesmo patamar de carcinógenos conhecidos, como tabaco, amianto e fumaça de óleo diesel.¹⁰⁶

Por meio de uma Nota Técnica¹⁰⁷ elaborada na esfera da Catrapoa, assinada conjuntamente pelo MPF, Mapa e Adaf no Amazonas, foi possível reconhecer a importância do autoconsumo e consumo familiar, bem como do contexto cultural nas práticas alimentares dos povos indígenas. A partir dessa abordagem, tornou-se evidente que o fornecimento dos alimentos produzidos nos territórios tradicionais para as escolas indígenas (e de comunidades tradicionais, como se verá a partir da emissão da Nota Técnica nº 03/2020/6ª CCR-MPF) deveria ser considerado um ato de autoconsumo e consumo familiar, da mesma forma como quem processa alimentos derivados da mandioca ou cria animais no quintal e os abates para suas próprias refeições. Conforme essa perspectiva, costumes e tradições ancestrais desses povos e comunidades são mantidos. Além disso, pratos, como o moqueado, o peixe seco, a farinha de mandioca, o beiju, o açaí, a bacaba, preparados de acordo com os conhecimentos transmitidos ao longo de séculos no contexto dessas comunidades, representam uma fonte de alimentação saudável, baseada em um modo de vida sustentável.

106 Cf. <https://www.inca.gov.br/sites/ufu.sti.inca.local/files/media/document/rrc-32-prevencao-o-cancer-embutido.pdf>.

107 Nota Técnica nº 01/2017/ADAF/SFA-AM/MF-AM. Disponível em: https://www.mpf.mp.br/am/sala-de-imprensa/docs/nota-tecnica-merenda-escolar-indigena/at_download/file. Acesso em 17 abr. 2024.

Ao reconhecer essa realidade, a nota técnica emitida pelos órgãos do Amazonas estabelece que tais produtos, quando adquiridos para as escolas indígenas e de comunidades tradicionais, não precisam atender às exigências sanitárias e padrões de comercialização externos, definidos a partir de contextos urbano-industriais, porque se destinam ao consumo por membros dos próprios territórios, os estudantes. O documento representa uma valorização dos modos de vida tradicionais e traz uma resposta direta às demandas das comunidades, ancorada em tratados internacionais como a Convenção nº 169 da OIT, da qual o Brasil é signatário.

O segundo grande desafio refere-se à falta de conhecimento, gestão e regularização das atividades dos povos indígenas e comunidades tradicionais como produtores de alimentos. Documentos de habilitação ao acesso de políticas públicas, como a Declaração de Aptidão ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (DAP) e a Carteira do Produtor Rural, emergiram como requisitos fundamentais.

O terceiro desafio está relacionado ao desconhecimento e baixa motivação de gestores(as) municipais e estaduais em cumprir a legislação de aquisição mínima de 30% de produtos da agricultura familiar na alimentação escolar, atendendo de forma diferenciada povos indígenas e comunidades tradicionais. A dificuldade aqui se ancora em grande parte nos preconceitos ainda bastante difundidos – não somente no Amazonas, mas em todo território nacional – sobre essas comunidades, o volume e qualidade de sua produção.

O quarto desafio se refere ao desconhecimento por parte dos próprios povos indígenas e comunidades tradicionais sobre o PNAE e outras políticas de compras públicas, como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), ou seja, sobre a possibilidade de fornecerem seus produtos tradicionais para essas políticas.

Em resposta ao conjunto dos desafios identificados, a Catrapoa, além de emitir a Nota Técnica nº 01/2017/ADAF/SFA-AM/MF-AM, passou a realizar reuniões e oficinas no estado do Amazonas para viabilizar a aquisição de produtos para a alimentação escolar diretamente de povos indígenas e comunidades tradicionais, por meio de chamadas públicas específicas, no âmbito do PNAE. Essa iniciativa, em rede, teve início no fim de 2016 e se estendeu nos anos seguintes.

Mesa de Diálogo Permanente Catrapovos Brasil: a replicação da Catrapoa para outros estados brasileiros

Um dos reconhecimentos nacionais da eficácia e relevância da Catrapoa aconteceu em 2020, com o Prêmio Innovare,¹⁰⁸ na categoria Ministério Público. Diante do êxito no Amazonas, a 6ª Câmara de Coordenação e Revisão (CCR) do MPF emitiu uma nova nota técnica,¹⁰⁹ em 2020, baseada na nota do Amazonas, que estabeleceu os conceitos de autoconsumo e consumo familiar e ampliou o entendimento

108 Prêmio, no campo jurídico, que tem como objetivo identificar, divulgar e difundir práticas que contribuam para o aprimoramento da Justiça no Brasil.

109 Nota Técnica nº 03-2020 – 6ª CCR MPF – Alimentos Tradicionais. Disponível em: https://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr6/catrapovosbrasil/documentos-e-publicacoes/nota_tecnica_geral_-_3-2020_6CCR_-_alimentos_tradicionais.pdf. Acesso em 15 abr. 2024.

sanitário, no contexto do PNAE, para a aquisição de alimentos de povos indígenas e comunidades tradicionais em todo Brasil. No esforço de ampliar o escopo da primeira nota técnica, a NT nº 03/2020/6ª CCR-MPF alinha-se ao Decreto nº 6.040, que institui a Política Nacional do Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, e ao Decreto nº 8.750/2016, que cita os 29 segmentos populacionais que possuem assento no Conselho Nacional dos Povos e Comunidades Tradicionais, estendendo o entendimento construído no Amazonas aos povos e comunidades tradicionais de todo o país.

A Mesa de Diálogo Permanente (MDP) Catrapovos Brasil, por sua vez, foi criada em 2021 pela 6ª CCR, com o objetivo de estender também aos povos indígenas e comunidades tradicionais de outras regiões do país as articulações para avançar nas compras públicas de alimentos produzidos por esses segmentos da agricultura familiar. A MDP Catrapovos Brasil é composta por representantes de órgãos públicos federais e da sociedade civil, e discute os entraves, desafios e adequações na legislação e normas nacionais, para viabilizar as compras públicas da produção de povos indígenas e comunidades tradicionais.

Resultados

Os resultados alcançados pela iniciativa da Catrapoa e Catrapovos Brasil representam um avanço significativo na promoção e valorização dos povos indígenas e comunidades tradicionais em todo o país. O trabalho de mobilização e coordenação de esforços em rede é sem dúvida um dos fatores de êxito dessas iniciativas, cujos principais resultados são descritos a seguir.

▸ Comissões regionais e estaduais

Catrapoa e Catrapovos inspiraram outros 14 estados a criarem suas próprias redes e comissões estaduais. Hoje, há comissões em 15 estados brasileiros: Acre, Amapá, Amazonas, Bahia, Goiás, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Pará, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Rondônia, Roraima, Tocantins e São Paulo. Em fase de criação, encontram-se outros cinco estados: Espírito Santo, Pernambuco, Piauí, Rio de Janeiro e Santa Catarina.

▸ Editais para aquisição de alimentos para as escolas

Em 2019, a Secretaria de Estado de Educação e Desporto Escolar do Amazonas (Seduc/AM) lançou uma chamada pública específica para povos indígenas e contemplou 15 municípios com um valor global de R\$ 700 mil.

No ano de 2022, a Secretaria de Estado da Educação e Desporto de Roraima (SEED/RR) lançou chamada pública que resultou em cerca de R\$ 2 milhões em contratos firmados com povos indígenas.

Em 2023, a Secretaria de Estado de Educação, Cultura e Esportes do Acre (SEE/AC) lançou chamadas públicas específicas e ofereceu o valor de R\$ 1.038 milhão para aquisição de gêneros alimentícios de povos indígenas de três municípios.

No ano de 2024, o município de Iporanga, localizado na região do Vale do Ribeira, em São Paulo, lançou chamada pública para povos indígenas e comunidades tradicionais no valor de aproximadamente R\$ 107 mil para aquisição de gêneros alimentícios de comunidades quilombolas, para o fornecimento a suas próprias

escolas, contemplando 100% das unidades escolares rurais, além de outras escolas urbanas na região.

Em 2024, a Seduc/AM homologou resultado de chamada pública específica no valor de R\$ 3,29 milhões, contemplando povos indígenas e outras comunidades tradicionais de 36 municípios (58% dos municípios do estado) e a compra inclusive de proteínas e outros produtos processados, como peixe, galinha caipira, farinha de mandioca, beiju e polpas de fruta.

Além disto, desde 2018, municípios do Amazonas vêm aumentando gradualmente as compras da agricultura familiar, bem como cada vez mais realizando as chamadas públicas para compras específicas de povos indígenas e comunidades tradicionais.

▸ Renda gerada

A partir dos dados disponíveis, estima-se que tenham sido gerados aproximadamente R\$ 8,9 milhões em renda para os povos indígenas e comunidades tradicionais, por meio das chamadas públicas específicas das Secretarias Municipais de Educação (SEMEDS no Amazonas) e Seduc/AM, entre 2019 e março de 2023, para mais de 500 agricultores(as) familiares indígenas, quilombolas, ribeirinhos(as) e extrativistas. Os contratos foram firmados individualmente com membros desses segmentos ou via associações e cooperativas.

▸ Outros destaques

Em 2020, um guia e um vídeo de animação sobre a experiência da Catrapoa e os passos para a implementação do PNAE, com base nas Notas Técnicas do MPF, foram produzidos pela GIZ, em parceria com outras organizações da Catrapoa.

Desde sua criação, em 2021, a MDP Catrapovos Brasil começou a discutir a migração da DAP para o Cadastro Nacional da Agricultura Familiar (CAF). Esses documentos funcionam como identificação do(a) agricultor(a) familiar¹¹⁰ e possibilita o acesso a diversas políticas públicas, como PNAE, PAA e crédito via Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf).

No entanto, o CAF implicou diversos entraves, como falta de identificação das demais categorias de povos indígenas e comunidades tradicionais, lentidão do sistema, exigências de documentos de membros das famílias e referentes à regularização fundiária, inviáveis no contexto desses povos.

Em 2021 foi criado um *site* da Catrapovos Brasil,¹¹¹ em que se encontram os materiais citados, com informações, documentos e notícias sobre as Comissões Estaduais e Nacional.

A partir de 2022 também se iniciou diálogo junto à Secretaria de Saúde Indígena do Ministério da Saúde (SESAI) para aquisição dos próprios povos indígenas dos alimentos das casas de saúde indígenas (via PAA).

Em 2023, o MPF, por meio da Catrapovos, encaminhou duas Recomendações Legais para o enfrentamento desses desafios. A Recomendação nº 01/2023¹¹² foi ex-

¹¹⁰ Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006. Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais.

¹¹¹ Cf. <https://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr6/catrapovosbrasil>.

¹¹² Cf. <https://www.mpf.mp.br/am/sala-de-imprensa/docs/recomendacao-catrapovos-mda-e-fnde>.

pedida ao Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar (MDA) e ao FNDE, indicando adequações no CAF, como a não exigência de documentos de posse, domínio ou registro de imóveis, área ou território para emissão para povos indígenas, comunidades quilombolas e tradicionais. Outras dificuldades de acesso ao CAF também são abordadas na Recomendação.

A Recomendação resultou na Portaria nº 20, de 27 de junho de 2023, expedida pelo MDA, que simplificou a emissão do CAF para povos indígenas, comunidades tradicionais e agricultores familiares, em virtude da não exigência de dois documentos:

- ▶ Comprovação de documento da terra (sugerindo autodeclaração de ocupação de área de terra);
- ▶ Documento de identificação para menores de 16 anos.

Outro resultado da Recomendação foi a Nota Técnica nº 3744623/2023/DI-DAF/COSAN/CGPAE/DIRAE,¹¹³ expedida pelo FNDE, que orienta que as unidades executoras aceitem o registro do Número de Identificação Social (NIS) do agricultor(a) de família indígena, quilombola ou de Grupos Populacionais Tradicionais e Específicos (GPTS) no Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico), quando não for apresentada a DAP/CAF. A mesma NT orientou que as entidades executoras do PNAE facilitem a verificação do NIS, com base na apresentação do CPF e, caso seja necessário, apoie o(a) agricultor(a) identificado(a) como membro de povos e comunidades tradicionais na atualização do NIS, quando os campos relacionados à identificação como indígena, quilombola ou de GPTS, por força maior, não estiverem preenchidos.

A Recomendação Legal nº 02/2023 foi expedida à Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), MDA e Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS). Essa recomendação também ensejou a Resolução nº 002, de 15 de junho de 2023, expedida pela Conab, que dispõe acerca da destinação dos alimentos adquiridos com recursos do PAA. A Resolução 002/2023/Conab acolheu o entendimento da Nota Técnica nº 03/2020/6^aCCR/MPF, a respeito dos serviços de inspeção sanitária incidentes sobre a comercialização e consumo de alimentos produzidos pelos povos indígenas e comunidades tradicionais. A Resolução também incluiu o NIS como mais um dos documentos de comprovação dos segmentos de povos e comunidades tradicionais.

Essa inclusão do NIS para a comprovação da condição de agricultor(a) familiar por parte dos membros desses povos, para acesso ao PNAE e PAA, ampliou a participação de povos indígenas e comunidades tradicionais. Posteriormente, na Região Norte, por exemplo, indígenas e comunidades tradicionais que utilizaram o NIS representaram 57% desse público inscrito no PAA em 2023 e, no Brasil, 20% dos projetos de povos indígenas (mais de 500 famílias) também utilizaram o NIS para esse fim.

Por fim, os resultados da Catrapoa e da Catrapovos Brasil têm alcançado visibilidade internacional e inspirado outros países. Após a realização de um evento

113 Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/pnae/media-pnae/NTParticipaodePovoseComunidadesTradicionaisnoPNAE.pdf>.

específico sobre o tema, na Colômbia, por exemplo, está em análise a replicação das práticas adotadas no Brasil.

► Oportunidades e desafios

Com a aplicação da Nota Técnica nº 03/2020/6ªCCR/MPF, os territórios podem ter a garantia de uma alimentação culturalmente adequada às tradições, na medida em que viabiliza a oferta direta às escolas do peixe retirado do rio, lago ou mar mais próximo, ou mesmo da galinha caipira tradicionalmente utilizada e a farinha produzida localmente, para dar alguns exemplos. Por outro lado, a manutenção dos costumes de povos e comunidades tradicionais também contribui significativamente para a economia de recursos públicos, ao eliminar desperdícios e a necessidade de transporte dos alimentos por longas distâncias.

Ao estimular a produção e comercialização locais, criam-se oportunidades de geração de renda para as comunidades envolvidas, o que constitui uma barreira para a cooptação de comunitários(as) para atividades não sustentáveis ou até mesmo ilegais – sendo uma importante estratégia de manutenção da juventude rural no campo – que muitas vezes enfrentam pressões econômicas decorrentes de atividades ilícitas como garimpo, desmatamento e extração de madeira.

E onde há geração de renda também existe uma frente de combate à criminalidade socioambiental, aspecto inserido na segurança pública e alimentar e parte do trabalho de combate ao desmatamento e ao garimpo. Essas demandas teriam um bom resultado para a nutrição nas escolas e, principalmente, para a saúde indígena e dos demais povos e comunidades tradicionais. Então a pergunta que fica é: por que não há um esforço maior para fortalecer a produção local e as cadeias de abastecimento?

No âmbito de uma atuação específica do MPF denominada Força-Tarefa Amazônia, que tinha a finalidade de atuar no combate à macrocriminalidade na região amazônica (mineração ilegal, desmatamento, grilagem de terras públicas, violência agrária e tráfico de animais silvestres), foi perceptível o impacto positivo de ações de geração de renda nas comunidades. Geralmente há maior resistência ao ilícito e empenho dentro das comunidades e suas lideranças contra cooptações de suas populações para trabalhos ilegais, como os citados acima. O modelo de desenvolvimento econômico local, baseado na valorização dos recursos naturais e das práticas tradicionais, fortalece os povos e comunidades tradicionais em termos socioeconômicos e colabora para conservação ambiental, manutenção da biodiversidade, visibilidade da agrobiodiversidade existente, proteção do território, além da regulação climática e da segurança alimentar e nutricional baseada em soluções locais.

Há incoerência do poder público em investir recursos na alimentação escolar sem gerar renda para quem mais necessita. Quase como uma regra, opta-se pela contratação de grandes fornecedores em vez de estabelecer um apoio à agricultura familiar e aos povos tradicionais. Em qualquer localidade onde exista uma escola indígena, quilombola, ribeirinha, extrativista, entre outras, há potencial para geração de renda, inclusive visibilizando e reconhecendo a rica produção local, associada a ações para sua ampliação com a abertura do mercado institucional.

Existem modelos exemplares que poderiam ser rapidamente replicados em todo o Brasil, mas o progresso é lento. Ministério Público Federal, Ministério Público Estadual e Defensorias Públicas Estaduais e da União (DPs) podem desempe-

nhar um papel crucial de destravar essas questões, que muitas vezes estão paradas pela falta de conhecimento ou pela ausência de interesse em promover mudanças.

Ao gerar um mercado para determinado público, inevitavelmente outro comércio sofre. É nesse momento que os MPFs, MPs e DPs devem incidir, para salientar a existência de uma lei que precisa ser cumprida, nesse caso, a obrigação legal para que todos os órgãos públicos comprem no mínimo 30% de alimentos da agricultura familiar para as escolas, bem como a garantia da alimentação escolar culturalmente adequada.

Um aspecto que merece reflexão é a dificuldade enfrentada da sociedade para encontrar produtos da agricultura familiar ou dos povos indígenas e comunidades tradicionais. O caminho da Catrapoa e da Catrapovos Brasil mostra a importância de estratégias colaborativas entre o governo, povos e comunidades tradicionais, entidades de apoio e parceiros(as), bem como a necessidade de simplificar o processo de compra de produtos gerados por povos e comunidades tradicionais. É papel de toda a sociedade facilitar o acesso a esses produtos e promover uma economia mais justa e sustentável.

Houve muitos avanços na adequação e simplificação do acesso de povos indígenas, quilombolas e demais comunidades tradicionais às políticas públicas de compras institucionais, especialmente PNAE e PAA (Compra por Doação Simultânea). No entanto, à medida que se avança, novos entraves são identificados e trazem a necessidade de mudanças nas normativas, especialmente nas exigências documentais e burocráticas de acesso aos programas e prestação de contas. No âmbito do PNAE, a ausência de normativas oficiais por parte do FNDE pode trazer insegurança e receio a nutricionistas e gestores(as), que preferem não adquirir produtos processados e proteína animal diretamente das comunidades.

Considerações finais

A relevância da Catrapoa no Amazonas, somada ao surgimento e amplificação da Catrapovos Brasil, realça sobremaneira a importância da valorização da cultura e saberes tradicionais dos povos indígenas e comunidades tradicionais para a conservação de inúmeros biomas brasileiros e para o desenvolvimento territorial nutrido por pilares de justiça socioambiental.

Ao admitir e reconhecer a significância da alimentação culturalmente adequada e proporcionar o acesso dos produtos regionais/locais às escolas de povos indígenas e comunidades tradicionais, corrobora-se não apenas o fortalecimento e aquecimento da economia local e o incremento de renda nas comunidades, mas também se contribui para a conservação da biodiversidade, soberania e segurança alimentar e nutricional, resistência à cooptação para atividades ilícitas, manutenção e incremento da paisagem e dos sistemas agrícolas e florestais tradicionais, contribuindo para a mitigação das mudanças climáticas.

O exemplo da Catrapoa e da Catrapovos Brasil demonstra a eficácia de metodologias e abordagens integrativas em rede e sensíveis às especificidades dos territórios rurais, funcionando como espaços de diálogos que são verdadeiras fábricas de soluções e ambientes de mediação de conflitos, interesses e superação de obstáculos, que podem e devem ser replicadas em todo o Brasil para promover uma economia mais justa, sustentável e equitativa.

Mecanismos de apoio e alternativas econômicas

SUMÁRIO

O FINANCIAMENTO PRIVADO COMO ESTRATÉGIA E COMPLEMENTARIEDADE DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE FORTALECIMENTO DE ORGANIZAÇÕES DE POVOS E COMUNIDADES TRADICIONAIS

POR MANOEL SERRÃO BORGES DE SAMPAIO¹²⁰ E ANDRÉIA DE MELLO MARTINS¹²¹

Ao longo dos anos a cooperação internacional e a filantropia se consolidaram como das principais fontes de financiamento socioambiental no Brasil. Esse apoio financeiro não tem a ambição de substituir o orçamento público, mas tem garantido a complementariedade dos aportes financeiros de programas e políticas públicas, por vezes com maior efetividade e flexibilidade em sua implementação.

No entanto, os parceiros financiadores possuem diferentes graus de complexidade para o acesso e o uso desses recursos, estruturados com o passar do tempo e o histórico de experiências de apoios realizados, que lhes permitiu irem se estruturando, e, por conseguinte, refinando seus processos de avaliação e monitoramento dos projetos. Isso gerou cada vez mais uma forte preocupação com a eficiência e a eficácia da gestão de recursos, assim como o desenvolvimento de novas ferramentas que deem segurança à execução físico-financeira e minimizem os riscos verificados em suas carteiras.

Em decorrência desse aprimoramento, foram trazidas aos tomadores de decisão camadas extra de exigências, que levam a uma maior complexidade de gestão. Em uma lista não exaustiva, temos questões como salvaguardas socioambientais, gênero, padrões fiduciários mínimos, combate à lavagem de dinheiro e combate à corrupção.

Essas novas exigências, apesar de contribuir fortemente para a melhoria da qualidade dos investimentos e a redução dos riscos de execução, pressionam os custos de gestão dos projetos e, principalmente, exigem das instituições executoras de recursos um nível maior de qualificação para sua gestão formal. Aspecto que, no limite, se apresenta como uma barreira ao acesso direto para determinados públicos.

Essa maior complexidade no acesso direto ao financiamento é sentida por boa parte dos grupos sociais chave para a manutenção das florestas e o desenvolvimento da bioeconomia, tais como povos indígenas, comunidades quilombolas, seringueiros, pescadores, entre outros. Esses grupos têm buscado um maior pro-

120 Engenheiro de pesca pela UFRPE, com pós-Graduação em Engenharia da Pesca, UFRPE, mestre em Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável pela UnB. Com experiências diferenciadas na gestão de projetos de diferentes naturezas, atua desde 2007 no FUNBIO, primeiro como coordenador de projetos e programas da Unidade de Mecanismos Financeiros, passando em 2015 a atuar como superintendente de programas, que envolve projetos que viabilizam recursos estratégicos para a biodiversidade por meio de mecanismos financeiros e operacionais.

121 Advogada, com mestrado pelo Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Direito da UFF, desde 2007 vem se dedicando à agenda ambiental, tendo desenvolvido diferentes atividades, que permeiam desde trabalhos como assessora em entidades públicas, professora de direito ambiental em entidades privadas, consultora e gerente de projetos no terceiro setor. Desde 2013 atua como gerente de projetos no FUNBIO, sendo responsável pela idealização e coordenação da iniciativa Diálogos pelo Clima.

tagonismo no financiamento ambiental e com isso têm manifestado seu descontentamento com as estratégias adotadas e conhecidas como “melhores práticas fiduciárias” internacionais.¹²²

No entanto, de um modo geral, para os agentes financiadores de projetos socioambientais, algumas atividades são consideradas essenciais, tais como: a rastreabilidade do recurso; as demonstrações de cumprimento das metas acordadas (por meio de diversos métodos, como por exemplo: quadro lógico, teorias da mudança associadas a metas e indicadores); uma contabilidade robusta; e o registro acurado de todos os documentos produzidos, para comprovações imediatas ou futuras dos meios de verificação desses gastos. Somam-se a estas novas exigências os riscos percebidos para a implementação de projetos socioambientais, em especial projetos em que estão presentes grupos sociais¹²³ com regimentos jurídicos específicos. Nesse sentido aparecem cuidados com o consentimento prévio livre e informado, constantes nas salvaguardas de Cancún¹²⁴ e na OIT nº 169. Esse cuidado exigido pelas normas internacionais e ratificados pelo Brasil contemplam garantias para a implementação de políticas públicas e ações privadas, resguardando o direito desses grupos sociais, o que exige um significativo esforço de mobilização, que implica prazos alongados e custos significativos.

As boas práticas recomendam que todos esses procedimentos, exigidos pelos doadores, sejam estruturados e organizados em manuais e/ou descritos em documentos do projeto, devendo ser acompanhados do uso de ferramentas que deem suporte ao registro, monitoramento e avaliação. É exigida ainda a constituição de canais de queixa, para que os interessados possam de maneira ágil e confidencial relatar eventuais conflitos e/ou desconformidades. Esses canais por sua vez devem ter mecanismos próprios de registro e publicidade, resguardada sempre a identidade do reclamante. Adicionalmente, deve ser constituída uma governança para deliberação dos pontos levantados e adotadas medidas saneadoras.¹²⁵

A adoção plena de mecanismos de controle e salvaguardas não é, porém, algo trivial para organizações da sociedade civil. A maior parte desses custos são classi-

122 De acordo com representantes desses grupos, há um descolamento entre os modelos adotados e a realidade local amazônica, assim como um distanciamento das relações econômicas entre povos e comunidades tradicionais, e/ou ainda o desrespeito a aspectos socioculturais de comunidades indígenas, por exemplo.

123 Em linhas gerais pode ser entendido como um grupo de pessoas que possuem uma interação estabelecida, com objetivos e interesses comuns, nos quais existe um sentimento de identidade. Existem várias caracterizações na sociologia para essa definição; neste trabalho é importante demonstrar o reconhecimento da identidade, cultura e modos de vida de diferentes grupos de pessoas identificados no Brasil.

124 A Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC, na sigla em inglês) definiu as salvaguardas a serem observadas na implementação de ações para a Redução de Emissões provenientes do Desmatamento e da Degradação Florestal – REDD+ (Anexo I da Decisão 1/CP.16), também conhecidas como salvaguardas de Cancún. O documento tem como objetivo dar atendimento adequado às questões sensíveis de diferentes grupos sociais. Para mais informações ver: <https://www.fundoamazonia.gov.br/export/sites/default/pt./galleries/documentos/monitoramento-avaliacao/4.salvaguardas-REDD/Salvaguardas-AnexoI-Decisao1CP16.pdf>.

125 A adoção de canais de queixa atende a um conjunto das salvaguardas e contribui diretamente para a diminuição de riscos e para a melhoria do projeto.

ficados como *Project Management Costs* (PMC)¹²⁶ e, muitas vezes, são limitados a 5% dos valores apoiados no projeto, um valor muito abaixo do que o necessário para diversas organizações. Um outro ponto relevante é que via de regra a estrutura de financiamento “padrão” não permite que sejam constituídas linhas de contingência nos quadros de orçamento e, quando é permitido, surge o desafio de precificar corretamente o custo dessas contingências e sua distribuição no tempo. Adicionam-se a esses pontos possíveis questões trabalhistas, que podem ser discutidas judicialmente até cinco anos após o encerramento da relação de trabalho e, portanto, após o final de execução do projeto.

A boa notícia é que cada vez mais as organizações estão se profissionalizando para atingir novos patamares de gestão, atualmente requeridos para o acesso a recursos. Porém, isso apenas é verdade para um grupo pequeno de organizações; a grande maioria ainda está longe do ideal, e percebe-se que esse quadro gera a exclusão de organizações pouco estruturadas do ponto de vista da gestão organizacional. Por essa razão, discussões sobre como ampliar o acesso a diversificadas organizações estão sendo realizadas.

O desafio do fortalecimento institucional

A forma como o financiamento socioambiental se organizou ao longo dos anos é um dos fatores que nos levam a “essa crise”. A relação entre o agente financiador e o agente executor é, via de regra, estabelecida por projetos de curto prazo, que em média possuem de três a seis anos de duração. Esses projetos por sua vez raramente têm como objeto o fortalecimento institucional.

Isso porque, em tese, uma organização deve possuir e ser capaz de demonstrar a capacidade “técnica” de executar o projeto a ser apoiado. Contudo muitas vezes é exatamente desse tipo de apoio que as organizações precisam para a sua estruturação e sustentabilidade de longo prazo. Mesmo nos melhores cenários, em que o projeto contempla o financiamento do “Fortalecimento Institucional” das organizações envolvidas, esses em geral se limitam a no máximo 20% do total do projeto e os resultados alcançados devem ser demonstrados durante sua vigência.

Numa reflexão exemplificativa, suponhamos um projeto de uma comunidade tradicional, quilombola ou indígena no valor de USD 100 mil para ser executado em quatro anos (o que para os padrões atuais de financiamento desse público não pode ser considerado um projeto pequeno). Nesse caso teríamos cerca de USD 5 mil/ano para o fortalecimento institucional dessa organização, que são valores insuficientes, por exemplo, para contratação individual de uma consultoria para capacitação dessa organização, mesmo em temas mais usuais como governança, contabilidade, gestão e monitoramento técnico e financeiro de projetos, guarda de documentos e/ou compra de equipamentos e *softwares* de suporte à execução.¹²⁷

¹²⁶ *Project Management Costs* é uma forma de controle de projetos, muito utilizada nas atividades de Project Management Office (PMO), em que se avalia, monitora e controla os custos de um projeto, conforme o orçamento e o cronograma do projeto e as necessidades financeiras da organização, analisando os riscos. Esses custos geralmente têm um valor limitado pelos doadores.

¹²⁷ Por essa razão, projetos financiados pelo Fundo Brasileiro para a Biodiversidade (FUNBIO) vêm

Além disso, a realidade de muitos desses grupos sociais descola-se das exigências formais existentes, que se desdobram nos prazos de execução dos projetos, na linguagem utilizada, na lógica por detrás das normas aplicáveis e na demanda de que as pessoas e organizações envolvidas possuam previamente um robusto conhecimento formal. As organizações locais possuem, em geral, uma equipe reduzida, exigindo que profissionais atuem em diferentes posições dentro de uma organização, ou seja, tanto em atividades de gestão dos projetos como em ações voltadas para a execução técnica.

Nesse caso também iniciativas de capacitação se demonstram importantes ferramentas para a execução das atividades finalísticas do projeto. Uma forma de mitigar os efeitos negativos dessa “sobrecarga” adotada pelo FUNBIO, por exemplo, é a instituição de uma fase de preparação (*inception phase*), em que essas ações de preparação para execução, planejamento e capacitação são realizadas em conjunto com as partes interessadas.

Pequenos projetos e grandes ambições: uma via de mão dupla

Nos diferentes grupos sociais, se olharmos para a realidade das organizações indígenas, a título de exemplo, poderemos perceber que a maior parte destas gerenciam projetos de pequeno e médio porte, cada modalidade com suas características próprias, apresentando seus benefícios e desafios.

Os pequenos projetos, por exemplo, possuem um grande potencial de impacto positivo, com a inserção de novos atores e capitalização das políticas, entre outros aspectos. Eles não são, porém, suficientes para mudanças estruturais nos territórios onde são executados. Além disso, observa-se que historicamente as organizações pequenas, com algumas exceções, têm enfrentado muitas dificuldades para dar escala às suas carteiras de projetos. Essa realidade se complexifica ainda mais diante de um modelo tradicional de financiamento, que se contrapõe às características culturais locais e que assola grande parte das comunidades tradicionais, quilombolas, indígenas e demais grupos sociais.

Associados a isso estão os correntes desafios socioambientais existentes em muitas dessas comunidades, que envolvem problemas como saúde, educação, garantia de direitos, acesso à terra, à energia de qualidade e conectividade, mas também uma barreira cultural na execução de recursos. Nesse sentido identifica-se que há uma difícil conciliação entre as metodologias de execução de projetos e os modos de vida, economia e cultura das comunidades.

Por outro lado, essa é uma via de mão dupla, já que não seria sensato imaginar que a transformação desejada se dará apenas com o fortalecimento das organizações indígenas. O crescente e legítimo desejo de protagonismo e autogestão das organizações indígenas requer dos doadores uma revisão do seu modo de fazer. Essa nova abordagem transita pelo necessário e delicado limite entre o controle e

adotando estratégias alternativas em resposta a esse cenário. Para suprir essa lacuna vêm sendo montados modelos de apoio que estabeleçam processos coletivos de capacitação, buscando ganhos de escala nessas contratações. Compreende-se com isso que o fortalecimento institucional dessas organizações está diretamente relacionado à formação de pessoas.

a inclusão, que envolve a segurança financeira e jurídica, bem como a garantia da autonomia dos povos.

Essa nova abordagem implica a mudança de foco do controle, que hoje é eminentemente voltada para o processo e para o cumprimento de formas e procedimentos. Para uma nova abordagem metodológica é preciso que se tenha foco na governança e na forma como foram tomadas as decisões que envolvem prioridades, qualidade da participação e, principalmente, o impacto positivo alcançado com os investimentos realizados.

Isso se deve ao fato de que os instrumentos de monitoramento físico-financeiro têm sua importância, mas não são um fim em si mesmos. Eles podem e devem ser adequados a realidades de gestão mais complexas.

Se analisarmos a lógica por trás das ferramentas de monitoramento usualmente utilizadas, percebemos que estas estão centradas na necessidade do fornecimento de evidências, formais, emitidas por uma terceira parte – preferencialmente auditáveis por uma terceira parte independente. Essa abordagem é extremamente útil para o combate à corrupção, a identificação de conflitos de interesse, a ocorrência de lavagem de dinheiro, entre outras práticas não permitidas. No entanto, essa lógica se transforma em barreiras de acesso para comunidades que têm como base de sua cultura a oralidade, a organização do trabalho de base coletiva e familiar, em que há uma economia de troca e compartilhamento de meios de produção, com pouca ou nenhuma formalidade nas relações econômicas. Como forma de tangibilizar essas percepções, o FUNBIO analisou mais de 150 apreciações institucionais (*due diligences* simplificadas) de grupos sociais específicos, elaboradas pelos parceiros executores de subprojetos apoiados. Com base na análise realizada, foi possível perceber uma baixa capacidade do armazenamento e guarda de documentos, resultado altamente aderente com as características culturais desses grupos.

Essa crítica ao modelo atual de financiamento não busca de maneira nenhuma diminuir a importância e os bons resultados obtidos pelas doações de filantropia (nacional e internacional) e pelas organizações bi e multilaterais, ainda mais em um contexto de subfinanciamento das políticas públicas sociais e ambientais. As reflexões aqui compartilhadas são parte de um intenso esforço interno do FUNBIO de ampliar seu impacto e efetividade junto a organizações indígenas, quilombolas, de ribeirinhos, de seringueiros, entre outros, para isso envolvendo áreas tão diferentes e essenciais para a discussão, tais como assessoria jurídica, financeiro, *Project Management Office* (PMO) e as áreas técnicas e de desenvolvimento de novos projetos.

Subfinanciamento de políticas públicas

O principal instrumento de financiamento de políticas públicas no Brasil é a Lei Orçamentária Anual (LOA), que, como o próprio nome indica, tem como foco o curto prazo. A essa estrutura foi agregado o programa Brasil em Ação (estruturado entre 1996-1999), que deu origem ao que viria ser o Plano Plurianual (PPA), batizado como Avança Brasil (2000-2004). Com isso, o horizonte de planejamento de projetos estratégicos foi ampliado para quatro anos, o que poderia ser mais audacioso.

Alguns setores do governo já possuem planos setoriais mais ousados, apresentando propostas decenais, como por exemplo o setor elétrico, a saúde e a educação, sendo que esses últimos possuem recursos constitucionalmente gravados e

fundos que atuam como veículos de sua execução. Mas esses casos não se aplicam à política indígena nem tampouco às áreas ambiental e/ou climática, que são historicamente subfinanciadas e muito vulneráveis às intempéries político-econômicas. É importante destacar, nesse sentido, que essas são políticas de Estado, cujas decisões de curto prazo podem gerar consequências duradouras e, muitas vezes, permanentes para a sociedade.

A legislação brasileira define que, em regra, a implementação de políticas públicas é realizada pelo orçamento público, entendido este como um instrumento de planejamento e gestão que converge as receitas estimadas (recursos arrecadados, por exemplo, com tributos) com as despesas fixas que o poder público disponibiliza para um determinado período. O orçamento demonstra a orientação direcional da política econômica e financeira, bem como a forma como o programa de trabalho do governo será conduzido, obedecidos os princípios da universalidade, anualidade e responsabilidade fiscal. Esse instrumento é composto também pelo Plano Plurianual (PPA), pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e pela Lei Orçamentária Anual (LOA), documentos estratégicos para definição do planejamento.

Apesar da grande quantidade de documentos a serem elaborados, em linhas gerais o processo de aprovação do orçamento público exige que o Poder Executivo apresente um projeto de lei, no qual deve constar o planejamento estimado do ano seguinte. Esse projeto deve ser encaminhado até agosto do ano anterior ao de sua vigência. Com base nesse documento, o Congresso Nacional (ou Assembleia Legislativa ou Câmara Municipal, dependendo do ente federativo) realiza a análise e a votação da proposta, que servirá de base para a fiscalização do recurso. A partir daí o governo poderá oferecer os serviços públicos necessários.

Ocorre que durante a estruturação do planejamento é muito comum que se identifique uma limitação real de recursos. Um exemplo recente é o teto de gastos públicos, instituído pela Emenda Constitucional nº 95, também conhecida como Emenda Constitucional do Teto dos Gastos Públicos, que alterou a Constituição Federal para instituir o Novo Regime Fiscal, que visa a combater o déficit primário e permitir uma reestruturação das contas públicas. Trata-se de um mecanismo que limita por 20 anos o aumento de gastos do governo, atrelando este ao aumento da inflação, que por sua vez é medida pelo IPCA (Índice de Preços ao Consumidor Amplo).

Associadas a isso, novas estratégias de financiamento direto, via legislativo, vêm sendo adotadas, permitindo que sejam estabelecidas prioridades por meio de emendas parlamentares, o que muitas vezes gera conflitos sobre a possibilidade de cumprimento das políticas públicas estabelecidas no planejamento inicial, dado o déficit de recursos. Na prática muitos contingenciamentos e re-direcionamentos de recursos são realizados para garantir o máximo possível o cumprimento das obrigações avençadas.

Um exemplo significativo foi o ajuste fiscal realizado, que reduziu expressivamente o orçamento de diversos órgãos brasileiros. Só no governo federal, cerca de 40% dos gastos originais destinados ao meio ambiente foram contingenciados com o teto de gastos. De acordo com dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea),¹²⁸ por exemplo, em 22 anos o gasto médio em prote-

128 Viana, João Paulo. *Gastos do governo federal na proteção da biodiversidade e das paisagens (2001-2022): as despesas tímidas do país que abriga a maior biodiversidade do planeta*. Brasília: Ipea, 2024. p. 31.

ção ambiental da biodiversidade e paisagens pelo governo federal em relação ao Produto Interno Bruto (PIB) foi de 0,008%.

Vale ressaltar que, conforme apresenta o Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC), a agenda indígena ganhou muito espaço na gestão do Governo Lula: além da criação do Ministério dos Povos Indígenas (MPI), foram criados dois programas orçamentários: Demarcação e Gestão dos Territórios Indígenas para o Bem Viver, a Sustentabilidade e o Enfrentamento da Emergência Climática (1617) e Direitos Pluriétnicos-Culturais e Sociais para o Pleno Exercício da Cidadania e o Bem Viver dos Povos Indígenas (5838), que se somam ao Saúde Indígena (5122). Outros 32 programas orçamentários contemplam de forma transversal ações que apoiam povos indígenas.

Outro dado interessante sobre o tema indígena aparece no orçamento de 2024, em que cerca R\$ 40 milhões, de R\$ 112 milhões do orçamento, foram destinados para a ação finalística Gestão de Políticas para Povos Indígenas. Estudos preliminares financiados pelo FUNBIO apontam que, para os próximos dez anos, a preços de hoje, a demanda financeira para o financiamento de ações finalísticas da Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas (PNGATI) somaria cerca de R\$ 12 bilhões, já descontados os custos de manutenção do MPI e da Funai. Um cenário de subfinanciamento expressivo, que tem, por exemplo, dados fornecidos pelo INESC¹²⁹ que demonstram que apenas 12% dos Planos de Gestão Territorial e Ambiental (PGTA) foram elaborados com recursos estatais orçamentários nacionais. Isso reforça a percepção da importância de fontes complementares de financiamento, em particular de doações nacionais e internacionais, e da cooperação bi e multilateral.

As oportunidades e barreiras de acesso do ambiente de financiamento atual

Como mencionado, a cooperação bi e multilateral tem se consolidado como um dos principais destaques do financiamento socioambiental no Brasil. Por anos os recursos não reembolsáveis têm dado suporte a diversificadas iniciativas e projetos. Essa fonte de financiamento aloca globalmente recursos a partir de recortes setoriais, fornecendo anualmente recursos para componentes como Meio Ambiental Geral, que recebe aproximadamente USD 1,5 bilhão, enquanto o componente Fornecimento de Água e Saneamento recebe cerca de USD 1 bilhão. A diferença entre setores não está apenas no volume de recursos, mas principalmente nas condições de acesso a esses recursos. Os valores mobilizados no setor Ambiental Geral são aportados em sua maioria como não reembolsáveis, enquanto recursos para Fornecimento de Água e Saneamento são reembolsáveis, ainda que na forma de contratos de empréstimos concessionais.

Nesse cenário, o Brasil se consolidou como um grande receptáculo de recursos da Cooperação Internacional. Porém, quando analisamos dados da cooperação, percebe-se que temos vivido um ciclo de decréscimo de aportes. Conflitos

129 INESC. Ampliar para preservar. Análise dos PGTA na retomada da Política Nacional de Gestão Ambiental e Territorial de Terras Indígenas no Brasil. Setembro, 2023. Visto em: <https://inesc.org.br/wp-content/uploads/2023/09/analise-dos-pgta-na-retomada-da-politica-nacional-de-gestao-ambiental-e-territorial-de-terras-indigenas-no-brasil-inesc.pdf?x12453>.

armados, migração e mais recentemente a forte turbulência política no cenário internacional, agravados ainda mais pela extinção de mecanismos bilaterais fortemente consolidados para apoio a crises humanitárias, como a Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID), reforçam o risco de decréscimo dos recursos aportados. Esse quadro se torna mais preocupante quando analisamos as performances de captação de novos mecanismos multilaterais de financiamento, como o Fundo Global para o Marco Global de Biodiversidade (GBFF), durante a COP de Biodiversidade.

Na agenda de Clima, percebemos também uma tendência de que o financiamento por meio da cooperação bilateral seja pautado por mecanismos de pagamento por resultado, por meio de mecanismos como o Fundo Amazônia, com financiamento da Noruega, Alemanha e Estados Unidos, entre outros, e os Programas REM,¹³⁰ apoiados pelo governo alemão e do Reino Unido. A busca de externalidades positivas nas agendas socioambientais de clima também são uma realidade, tendo bancos de desenvolvimento como o BID, o BIRD e até mesmo o Banco do Brasil buscado financiar governos subnacionais no Brasil por meio de mecanismos *Policy-based loans* ou PBLs.¹³¹ Nesses empréstimos, que são concedidos em condições favoráveis, são estabelecidos gatilhos de performance de reformas de políticas públicas, com cunho socioambiental e climático, para o desembolso dos recursos pactuados.

Mas existem outros mecanismos multilaterais, tais como o Green Climate Fund (GCF),¹³² que possuem um volume expressivamente maior de recursos para o financiamento de empréstimos concessionais do que de doações. Em alguns casos, os recursos de doação ajudam a dar atratividade a recursos reembolsáveis, sendo combinados em uma mesma estratégia de financiamento, denominada *blended finance*.¹³³

Muitos são os formatos possíveis para o Blended finance. Recentemente a Natura Cosméticos, em parceria com o FUNBIO, a Securitizadora Vert e diversos financiadores (tais como Global Environment Facility – GEF, por meio do seu Non Grant Instrument (NGI),¹³⁴ Good Energies, Fundo Vale, entre outros), lançaram

130 O programa Global REDD Early Movers (REM) (REDD para Pioneiros, na sigla em Inglês) é uma iniciativa de remuneração de serviços ambientais baseada em resultados.

131 Para o BID “os empréstimos baseados em políticas ou PBLs fornecem aos países membros mutuários do Banco financiamento flexível e líquido (fungível) para apoiar reformas políticas e/ou mudanças institucionais em um determinado setor ou subsetor. Os empréstimos baseados em políticas são limitados a 30% de todos os empréstimos do Banco”. Para mais informações acesse: <https://www.iadb.org/pt-br/>.

132 O GCF é um fundo global que apoia os países em desenvolvimento no enfrentamento aos desafios relacionados ao aquecimento global por meio da redução de emissões de gases de efeito estufa (GEE) à adaptação às mudanças climáticas. Foi criado em 2010 pelos 194 países parte da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (UNFCCC). Desde 2018 o FUNBIO atua como agência implementadora no Brasil.

133 Pode ser definido como o uso de capital catalítico de fontes públicas ou filantrópicas para aumentar o investimento do setor privado no desenvolvimento sustentável. Para mais informações acesse: <https://www.convergence.finance/>.

134 Para o GEF o NGI é um mecanismo de financiamento que tem o potencial de gerar retornos financeiros, independentemente de tais retornos financeiros retornarem ou não ao Fundo Fiduciário do GEF. Os retornos financeiros compreendem fundos ou receitas arrecadados dos beneficiários de projetos/programas que utilizam instrumentos não subsidiados incluindo o valor do investimento

dois mecanismos financeiros baseados nessa estratégia. O primeiro é um Certificado de Recebíveis do Agronegócio (CRA), voltado para organizações e cooperativas extrativistas na Amazônia, enquanto o segundo é um fundo não reembolsável que, entre outras ações, apoia o fortalecimento das capacidades dessas organizações para o acesso a crédito produtivo.

Ao conjunto dessas estratégias soma-se o mercado de carbono, atualmente uma das maiores oportunidades para impulsionar as agendas socioambientais. Com elevado potencial de mobilização de recursos, esse mercado representa uma via promissora para ampliar investimentos em ações de mitigação e adaptação climática, embora ainda enfrente desafios em termos de regulamentação, transparência e acesso equitativo.

Como visto nos vários exemplos apresentados acima, apesar de o ambiente de financiamento dispor atualmente de inúmeras possibilidades, estas por vezes são restritas a governos ou necessitam do endosso do setor público ou, em sua grande maioria, exigem um alto grau de padrões de execução de projetos e/ou uma elevada capacidade de pagamento, fornecimento de garantias que poucas organizações da sociedade civil estariam hoje aptas a alcançar. Agregam-se a isso os prazos de negociação e a necessidade de alocação de mão de obra especializada para efetivar um contrato de doação de valores expressivos. Uma captação pode levar de seis meses a três anos de negociação, entre preparação de documentação, atendimento às exigências e pactuação por meio de contratos.

Só isso já se apresenta como uma barreira de entrada, uma vez que pressupõe a existência de organizações preparadas e estruturadas para conseguir alocar hora/trabalho suficientes a serem destinados a essas atividades. Já uma *due diligence*, para dar outro exemplo, que nada mais é do que uma etapa prévia de análise de conformidade da organização, pode levar meses, envolvendo muitas reuniões, pedidos de dados, pareceres jurídicos e verificação de referências documentais.

Além disso, uma parte fundamental desses contratos é estruturado a partir da garantia, pelas organizações sem fins lucrativos, da conformidade da execução financeira do projeto, ou seja, a necessidade de apresentar, conforme o tamanho do projeto e as regras do doador, relatórios financeiros mensais, relatórios físicos e financeiros cada vez que alcançam 70% da execução financeira, relatórios semestrais de progresso, avaliações independentes de meio termo e finais do projeto apoiado. Para que isso seja possível, é necessário por exemplo a existência de uma rede de fornecimento capaz de atender a requerimentos formais como a emissão de notas fiscais; a comparação de três preços de diferentes fornecedores, que são demandados sistemas de gestão informatizados; processos definidos, uma equipe ou ponto focal financeiro e serviços de contabilidade. Um cenário pouco ou quase nada usual para organizações locais.

Isso se desdobra numa série de necessidades, entre elas aquela reconhecida pelos países do G20¹³⁵ de “garantir que os recursos sejam amplamente acessíveis,

original, principal (excluindo taxas da Agência), rendimentos ou juros do investimento, dividendos, receitas da venda de participações acionárias e reembolso de reservas originais e taxas de garantia. Para mais informações acesse a política do GEF (Policy: non-grant instruments – FL/PL/02) no site: https://www.thegef.org/sites/default/files/documents/NonGrant_Instruments_Policy-2014_0.pdf.

135 Filantropia para o desenvolvimento sustentável síntese e recomendações políticas do grupo

adaptáveis às necessidades das comunidades locais, ajudando a proteger seus direitos e envolvendo mais significativamente os implementadores locais, tais como empreendedores, sociedade civil e comunidades historicamente marginalizadas”.

Por isso é importante entender a origem dos requerimentos cobrados, o que é originado nos fundos bi e multilaterais e na filantropia, contratos de carbono, entre outros, e as camadas adicionais de exigências que são adicionadas por agências implementadoras. Para que possamos de fato identificar o que é viável ou não de ser adaptado a realidades locais, é preciso também avaliar os riscos associados às alterações propostas (riscos de fornecimento, riscos reputacionais, etc.), adequando não apenas as exigências de comprovações/demonstrações de capacidade, mas também as formas de acesso direto desses grupos para a execução de recursos. Como discutido neste texto, são necessários novos processos e procedimentos com um foco maior nos impactos e resultados e ferramentas inovadoras, que promovam uma simplificação das prestações de contas, reduzindo dessa forma as barreiras de acesso e o alto custo das transações atuais, oferecendo assim uma resposta a um ambiente de financiamento que traz cada vez mais requisitos de sofisticação, em especial quando se fala em povos e comunidades tradicionais, indígenas e quilombolas.

Autodeterminação dos povos e mecanismos de transição de conhecimento e gestão

Para além dos conceitos tradicionais de Estado e país, apesar das unificações dos modos de vida, no mundo todo são identificados conjuntos de pessoas que são unidas por elementos como cultura, religião, idioma, etnia, entre outros aspectos. Essas pessoas são identificadas pelos seus objetivos e interesses comuns, preservados pelo direito internacional e reconhecidos pelo art. 4º, inciso III, da Constituição da República Federativa do Brasil, por meio do princípio da autodeterminação dos povos.

Esse princípio confere aos povos o direito de autogoverno e de decidirem livremente suas estruturas internas de governança. A forma como essa organização deve ser realizada é definida pelo grupo e reconhece aspectos socioculturais construídos ao longo dos tempos.

Em complementação a essas normas, o Brasil ratificou em 2002 a Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), um importante documento voltado para a proteção dos direitos dos povos tradicionais, quilombolas e indígenas. Ele se aplica a grupos sociais independentes, cujas condições sociais, culturais e econômicas podem distingui-los dos demais integrantes da população do país em que vivem, seja por sua cultura ou tradição.

A esses dispositivos legais se juntam outras normas que compõem o arcabouço legal brasileiro de proteção a esses grupos, tais como o decreto¹³⁶ que instituiu a

de trabalho 9. Rio de Janeiro, 2024. Acessado em: https://gife.org.br/wp/media/2024/09/Publicacao_FilantropiaDesenvolvimentoSustentavel_Online.pdf.

136 Decreto nº 6040, de 7 de fevereiro de 2007.

Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais ou o decreto¹³⁷ que instituiu a Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas (PNGATI). Portanto, é dever do povo brasileiro e de suas instituições representativas as garantias de autodeterminação dos povos.

Esses direitos e deveres dos povos tradicionais, sejam indígenas e/ou quilombolas, vêm sendo incorporados e a eles oferecidos por meio de diversificados serviços públicos, que ainda são incipientes diante das demandas existentes. Por essa razão, as necessidades desses grupos passaram a ser reconhecidas e a ter amplo apoio da filantropia, com desenvolvimento de muitos projetos voltados para a garantia de vida e manutenção da sua cultura.

Contudo, identifica-se que muitos grupos sociais têm dificuldade de acesso aos recursos, seja por barreiras linguísticas, seja por falta de familiaridade com as formalidades documentais existentes. Um exemplo desse ponto está em grupos em que a oralidade é a principal fonte de transmissão de conhecimento e não o documento escrito, gerando muitas vezes barreiras para a proposição de boas ideias.

Outra barreira está na baixa adaptação cultural, que talvez seja o ponto mais sensível. Dadas as diferentes formas culturais de viver e se autogerir, muitos desses grupos se relacionam de forma diferente das ações de dia a dia usualmente conhecidas no mundo dos projetos. Além disso, a filantropia impõe regras significativas de atingimento de metas e de prestação de contas, muitas vezes bem diferentes dos costumes locais.

Por muito tempo esses projetos foram financiados por meio de organizações da sociedade civil envolvidas com a defesa desses povos, que profissionalizaram seus colaboradores e organizaram estruturas de apoio socioambiental. Esse esforço repleto de bons resultados e experiências exitosas foi fundamental para que chegássemos até o momento atual, superando incertezas socioeconômicas, ambientes políticos às vezes inóspitos e estruturas institucionais muitas vezes contrárias à execução dessas atividades.

No entanto, ainda se identifica uma relativamente baixa estruturação dos povos em receber esse recurso de filantropia. Apesar do empoderamento de várias organizações, a dinâmica existente gera certo nível de dependência e uma nova discussão vem sendo aprofundada, que envolve o fortalecimento dos diferentes grupos sociais, para que sejam eles próprios os captadores, executores e prestadores de contas desses recursos. E isso pode se dar de diversas formas.

Nesse sentido, alguns exemplos podem ser dados, tais como: o desenvolvimento de padrões fiduciários adequados a suas realidades; a capacitação e treinamento continuados para indivíduos e organizações; o apoio à estruturação de organizações da sociedade civil representativas dos povos; o fortalecimento e a constituição de fundos locais dedicados; o apoio a novos prestadores de serviço capazes de prover assistência técnica e financeira; o desenvolvimento de aplicativos e sistemas adequados às demandas dessas organizações e fundos.

O desafio é criar estruturas de financiamento que garantam acesso e protagonismo desses grupos, possuam processos e mecanismos de apoio aderentes, bem como ajudem no desenvolvimento e sustentabilidade das organizações represen-

137 Decreto nº 7747, de 5 de junho de 2012.

tativas, sempre respeitando a autonomia de se autogerirem dentro de suas escolhas culturais.

Mecanismos inovadores de acesso ao financiamento

Ao longo dos anos e em todo o mundo, começaram a surgir os mecanismos operacionais e financeiros privados, também denominados fundos, que são formas de complementação do financiamento existente, voltados para finalidades públicas. Essas ferramentas de atuação não pretendem substituir o papel do setor público no financiamento das políticas públicas associadas ao desenvolvimento socioeconômico regional sustentável, uma vez que reconhecem que o orçamento público é essencial e possui volumes expressivos, porém apresentam estratégias complementares importantes para diversas agendas socioambientais. Esse é o caso, por exemplo, de agendas que são tipicamente do poder público, em que o fundo pode atuar como um indutor das demandas, porém não como substituto.

Conceitualmente, fundos são veículos financeiros e podem ser classificados como de primeiro piso, segundo piso e terceiro piso. Fundos de primeiro piso são aqueles que, além de mobilizar recursos, executam diretamente atividades. Fundos de segundo piso captam recursos de outros fundos e repassam a executores locais. Já os fundos de terceiro piso são, por exemplo, as agências implementadoras dos fundos das convenções Global Environmental Facility (GEF)¹³⁸ e Green Climate Fund (GCF),¹³⁹ pois canalizam recursos diretamente de sua origem.

Os fundos socioambientais privados têm se multiplicado ao redor do mundo. Na América Latina são cerca de 34,¹⁴⁰ enquanto na África são 19 fundos,¹⁴¹ congregados em redes de aprendizagem e cooperação na REDLac e Café respectivamente. Como um desmembramento dessa realidade, no Brasil temos visto um movimento interessante no estabelecimento de fundos regionais e locais desenvolvidos por organizações indígenas, quilombolas, seringueiros.

Atuar como um fundo implica um arranjo institucional específico, dedicado à boa governança para a gestão de recursos. Há a necessidade de segregar, em alguma medida, suas atividades de atuação das organizações executoras, para evitar eventuais conflitos de interesse ou uma potencial perda de atratividade na captação de recursos decorrente de fragilidades no processo de tomada de decisão e falta de transparência na avaliação de efetividade de seus apoios e nas prestações de contas.

O estabelecimento de fundos indígenas privados, como veículos financeiros dedicados, amplifica o potencial de oferecer de forma perene recursos complementares que tenham maior flexibilidade e atuem como catalisadores de novas

138 Advém dos acordos realizados no âmbito da Convenção de Diversidade Biológica (CDB).

139 Advém dos acordos realizados no âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima (CQNUMC), também conhecida como UNFCCC (do original em inglês United Nations Framework Convention on Climate Change).

140 Dados obtidos da Red de Fondos Ambientales de Latinoamérica y el Caribe (RedLAC), acessível em <https://redlac.org/>.

141 Dados obtidos do Consortium of African Funds for the Environment (CAFÉ), acessível em <https://cafeconsortium.org/>.

oportunidades. Nesse sentido, existem diferentes formas de atuação do fundo, dadas as características e a complexidade da demanda, que orientam os limites, responsabilidades e processos associados.

Nesses casos, os fundos podem desenvolver sua capacidade de elaborar e gerir projetos, e reduzir os riscos de execução percebidos, não só facilitando o diálogo para captação de recursos, mas também contribuindo para uma melhor execução e impacto dos recursos investidos. Em outros casos o fundo pode se tornar um implementador, com a função não apenas de prospecção, captação e planejamento, mas também de execução. Só que, em ambos os casos, o fundo atua no ambiente privado, em complementariedade às políticas públicas e em convergência com estas.

Os recursos que dão origem a esses mecanismos podem vir de diferentes fontes de financiamento, cada qual com suas regras específicas e limites de atuação. O processo de fortalecimento de um fundo deve vir acompanhado de indicadores de gestão e governança que possam ser medidos na partida, como uma linha de base, e ter seu progresso acompanhado ao longo do tempo, atuando de forma a atingir os marcos de um *benchmarking* pré-acordado. Associado a isso, é ideal que haja a garantia de costumes e tradições e que responda também a requerimentos fiduciários mínimos.

Por isso é importante definir o que são as normas essenciais ou garantias mínimas que devem ser apresentadas a qualquer doador, permitindo que os próprios povos definam os modelos de execução dos recursos. Isso não significa recurso ir-restrito, mas a garantia mínima de segurança jurídica e financeira que permita o financiamento, evitando uma intervenção nos modos de vida.

O FUNBIO, por exemplo, apoiou o fortalecimento de diversos fundos e programas junto a fundos ambientais em Moçambique, na Guiné-Bissau, na Colômbia e em outros países. O caso de Moçambique é emblemático. Conforme é possível observar no gráfico abaixo, após três anos de mentoria, os volumes geridos pelo Biofund tiveram um crescimento exponencial.

Figura 7: Crescimento dos desembolsos do BIOFUND (em milhões de dólares americanos)



Fonte: BIOFUND 2023

Esse trabalho foi conduzido tendo como padrão os *Practical Standards for Conservation Trust Funds*,¹⁴² desenvolvidos pela Conservation Finance Alliance (CFA)¹⁴³ em parceria com os Fundos Ambientais da RedLAC. Apesar do sucesso dessa iniciativa, é necessário reconhecer as diferenças existentes entre um fundo socioambiental e um fundo indígena. Os padrões desenvolvidos nesse material são estruturados a partir de sete áreas principais, dentre elas destacamos: Governança; Efetividade Institucional de Programas; Mobilização de Recursos; Gestão de Risco; e Salvaguardas. Recentemente novos padrões foram incorporados, a saber: Comunicação; Recursos Humanos; Monitoramento e Avaliação e Tecnologia.

Com base nessas e em outras experiências acumuladas, o FUNBIO desenvolveu a ferramenta de apreciação institucional, uma *due diligence* simplificada e autodeclaratória, em que as organizações devem apresentar evidências que sustentem suas autoavaliações. Esse esforço visa, de forma participativa, a identificar o grau de risco institucional para execução de determinado programa ou projeto, tanto para o financiador quanto para o financiado.

A ferramenta apresenta quatro níveis de risco, que podem variar entre Baixo, Médio, Substancial e Alto. Cada nível de risco está relacionado a um formulário específico, que contém oito abas cada e que enfoca temas como Governança, Gestão de Projetos, Finanças, Gênero, entre outras. O número e a complexidade das perguntas, no entanto, variam substancialmente entre eles, como por exemplo o tema relacionado à governança, que aparece no Formulário Nível 1 com cinco perguntas, enquanto no Formulário Nível 4 aparece com 24 perguntas. A aplicação desses formulários permite a localização dos pontos frágeis do gestor, estimulando que esse enfrente essas limitações e com isso melhore sua capacidade de gestão.

Em 2024, o FUNBIO, através do seu escritório de projetos (PMO), realizou uma análise dos dados de execução do exercício 2023 de 80 organizações, comparando o grau de risco avaliado na apreciação institucional e o nível de execução do planejamento orçamentário dos projetos executados por instituições. Em uma sub-amostra de oito organizações por nível, como era de se esperar, percebemos que estatisticamente (a partir da ANOVA e Teste de Tukey há 5% de significância), as organizações com Nível de Risco Baixo tiveram valores de prestações de contas aprovadas mais próximos dos valores planejados em 2023. No entanto, para as demais características de risco os resultados não foram significativos.

O FUNBIO está conduzindo novos estudos complementares, com uma amostra maior de projetos, em que busca identificar não só aspectos relacionados ao nível de risco agregado, mas também quais os aspectos da capacidade institucional que influenciam a execução financeira de forma mais significativa. Com isso, busca-se verificar não apenas os volumes de recursos de que houve prestação de contas, mas também a ocorrência de atrasos diante do planejado nas prestações de contas e nos desembolsos; a ocorrência de erros nas presta-

142 Esse trabalho foi desenvolvido a partir da experiência prática acumulada de aproximadamente 28 anos na execução de recursos por meio dos fundos ambientais membros da RedLAC, entre eles o FUNBIO. A ferramenta reconhece a necessidade de um processo de priorização dos padrões, tendo em conta os diferentes estágios de maturidade e tamanhos de operação dos fundos.

143 Para mais informações acessar <https://www.conservationfinancealliance.org/>.

ções de contas; o número de vezes em que foram necessários ajustes, entre outros aspectos.

Em exercícios recentes de simplificação da apreciação institucional,¹⁴⁴ em ações preparatórias para o programa de Repartição de Benefícios LEAF, foram elencadas apenas treze aspectos chave para a gestão de projetos, tais como: composição da governança, infraestrutura, capacidade de gestão financeira e contábil, saúde financeira e volumes geridos, entre outros, trazendo uma fotografia da capacidade de gestão dessas organizações diante dos requerimentos formais atualmente utilizados.

Esse exercício foi muito bem recebido pelas organizações presentes, pois induziu a uma reflexão de seus representantes a respeito da sua capacidade de gestão atual, suas ambições no curto e médio prazo em termos da complexidade e do volume de recursos a serem geridos e, principalmente, os espaços de fortalecimento percebidos como necessários por eles.

Como anteriormente mencionado neste texto, essa é uma via de mão dupla, sendo necessário que os financiadores revejam seus processos e ferramentas. Com base nos primeiros resultados, o FUNBIO, por exemplo, está desenhando um processo de acreditação de organizações regionais e fundos para a definição de novos canais de financiamento. Com isso busca-se viabilizar o acesso direto aos recursos para organizações credenciadas, encurtando significativamente o processo de acesso a eles, uma vez que a capacidade de gestão já está dada. Assim como, em alguns fundos multilaterais, as agências serão classificadas tanto no teto de recursos que podem acessar quanto em sua área de atuação local, regional, nacional.

A necessidade de harmonização dos padrões, ou mesmo a construção de novos padrões, não diminui a necessidade de se estabelecer uma estratégia para que os esforços e recursos mobilizados alcancem a eficiência e eficácia esperada, com vistas à otimização dos processos de análise da qualidade técnica e financeira dos projetos a serem apresentados por essas organizações. Essas novas abordagens estão sendo incorporadas na nova versão da plataforma *on-line* de acompanhamento de projetos do FUNBIO, denominada de Cérebro 3, que é a terceira geração do sistema de gestão de projetos desenvolvido pelo FUNBIO. Esse novo modelo de gestão está intrinsecamente ligado à flexibilização dos procedimentos de execução e prestação de contas aceitos pelos financiadores.

Como conclusão, reforçamos que o pleno acesso a recursos e sua gestão por organizações indígenas, quilombolas, povos e comunidades tradicionais é um processo gradual, que pressupõe alguns ajustes conceituais e procedimentais, tais como: flexibilização das normas de execução de recursos da cooperação bi e multilateral e da filantropia nacional e internacional; especialização dos veículos financeiros para uma melhor performance, com a adoção de processos simplificados de execução de recursos; fortalecimento da capacidade de gestão de pessoas e organizações sociais e/ou fundos representativos existentes e a eventual constituição de novos; formação de novos fornecedores de serviços e

144 Realizados pelo FUNBIO junto aos principais parceiros, entre eles associações indígenas, organizações de seringueiros, quilombolas, beneficiários do Enabling Conditions Fund, em uma parceria com a Natura Cosméticos e a securitizadora Vert.

produtos adequados a sua realidade. Essa união de esforços e recursos potencializará não apenas um maior volume de recursos mobilizados, mas o alcance de um novo cenário no financiamento, em um prazo mais curto e com mais segurança, impacto dos investimentos e um maior efeito redistributivo. Que surjam mais inovações!

REPARTIÇÃO DE BENEFÍCIOS: ESTRATÉGIAS DE APOIO A DIFERENTES GRUPOS SOCIAIS NO ÂMBITO DAS MUDANÇAS CLIMÁTICAS

POR MANUELA TORRES TAMBELLINI¹¹⁴ E ISABELLE COSTA¹¹⁵

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, com modos de vida peculiares e diferentes formas de conhecimento tradicional, reconhecidos internacionalmente. 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.

No âmbito privado, o financiamento internacional e nacional em torno dos acordos de clima vem incorporando componentes de investimento para diferentes grupos sociais existentes no mundo todo, em especial indígenas, como vem sendo executado pelo programa COPAÍBAS. A estruturação desses programas e projetos segue modelos e regras de acesso e gestão do recurso baseados nas orientações de doadores, cujas regras de acessibilidade vêm sendo discutidas nos mais variados fóruns.

No âmbito dessas discussões o REDD+ aparece como um dos mecanismos que busca estabelecer regras e recompensas para aqueles que comprovadamente exerçam esforços e tenham resultados demonstráveis para conservação da floresta e 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.

Por outro lado, 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 da sociobiodiversidade e da bioeconomia junto com a criação de novos arranjos institucionais tem o potencial de trazer alternativas econômicas para os territórios.

A estruturação de novas estratégias nos permite sair da litigância como a única forma de resolução de conflitos, criando a oportunidade de diferentes formas de composição de arranjos institucionais e econômicos. Com isso, 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.

114 Analista de projetos do FUNBIO no programa COPAÍBAS, possui graduação em Turismo pela Faculdade de Turismo da Bahia e mestrado em Ciência Ambiental pela UFF. Com mais de 20 anos de experiência na área ambiental, trabalhou por 13 anos no Instituto Estadual do Ambiente (Inea), local em que desempenhou, dentre outras atribuições, a função de gerente de visitação, negócios e sustentabilidade da DIRBAPE.

115 Pós-graduanda em Gestão de Projeto Ambiental pelo Instituto Federal do Rio de Janeiro, é graduada em Jornalismo e atuou durante 10 anos com comunicação corporativa. Atualmente é consultora do programa COPAÍBAS, na iniciativa Diálogos pelo Clima.

Nesse sentido, a capilarização das informações e trocas entre a sociedade civil organizada e os membros do sistema de justiça brasileiro passa também pelo alinhamento sobre o conceito de repartição de benefícios e a demonstração de estratégias de sucesso, que buscam soluções para os desafios enfrentados e geram a oportunidade de alinhamento sobre procedimentos para que créditos de carbono, REDD+, bioeconomia, Pagamento por Serviços Ambientais (PSA), entre outros instrumentos e mecanismos financeiros, sejam executados com segurança jurídica e gerem impactos positivos no contexto dos diferentes grupos sociais.

A repartição de benefícios como uma das estratégias de acesso ao recurso

A repartição de benefícios consiste em um instrumento que visa a assegurar a partilha justa dos valores resultantes da exploração do patrimônio genético e do saber tradicional entre aqueles que os disponibilizam e os que os utilizam para pesquisa, desenvolvimento e comercialização de produtos.

No âmbito da Resolução do Comitê de Gestão do Patrimônio Genético (CGEN), essa partilha corresponde à exigência de redistribuir os benefícios obtidos a partir do uso desses recursos e conhecimentos tradicionais às comunidades que os detêm e transmitem. Esse conceito está diretamente ligado à Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB) e ao Protocolo de Nagoya, que estabelecem diretrizes para que comunidades indígenas, povos e agricultores tradicionais sejam compensados pela sua contribuição na conservação e uso sustentável da biodiversidade. Trata-se de um dever legal voltado à preservação dos recursos naturais, garantindo sua disponibilidade para as próximas gerações.

No Brasil, a Lei da Biodiversidade¹¹⁶ e o Decreto nº 8.772/2016¹¹⁷ regulamentam essa repartição, determinando que empresas, instituições de pesquisa e outros usuários que explorem economicamente produtos oriundos do patrimônio genético ou do conhecimento tradicional associado devem compartilhar os benefícios financeiros ou não financeiros com os detentores desses conhecimentos.

A ideia de repartição de benefícios começou a se consolidar na década de 1990, com a assinatura da Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB) em 1992, durante a ECO-92 no Rio de Janeiro. A CDB estabeleceu três pilares principais:

- ▶ Conservação da biodiversidade;
- ▶ Uso sustentável de seus componentes;

116 Lei nº 13.123, de 20 de maio de 2015. Regulamenta o inciso II do § 1º e o § 4º do art. 225 da Constituição Federal, o Artigo 1, a alínea j do Artigo 8, a alínea c do Artigo 10, o Artigo 15 e os §§ 3º e 4º do Artigo 16 da Convenção sobre Diversidade Biológica, promulgada pelo Decreto nº 2.519, de 16 de março de 1998; dispõe sobre o acesso ao patrimônio genético, sobre a proteção e o acesso ao conhecimento tradicional associado e sobre a repartição de benefícios para conservação e uso sustentável da biodiversidade; revoga a Medida Provisória nº 2.186-16, de 23 de agosto de 2001; e dá outras providências.

117 Decreto nº 8.772, de 11 de maio de 2016. Regulamenta a Lei 13.123, de 20 de maio de 2015, que dispõe sobre o acesso ao patrimônio genético, sobre a proteção e o acesso ao conhecimento tradicional associado e sobre a repartição de benefícios para conservação e uso sustentável da biodiversidade.

- ▶ Repartição justa e equitativa dos benefícios derivados da utilização dos recursos genéticos.

Para detalhar melhor esses princípios, foi criado em 2010 o Protocolo de Nagoya, que estabeleceu regras mais claras sobre como os países devem regulamentar o acesso aos recursos genéticos e a repartição dos benefícios. O Brasil aderiu a esse protocolo em 2023.

Internamente, no entanto, a regulamentação inicial veio com a Medida Provisória nº 2.186-16/2001, que gerou muitas controvérsias e dificuldades para sua aplicação. Em 2015, foi aprovada a Lei nº 13.123, conhecida como a Lei da Biodiversidade, que trouxe regras mais claras para a repartição de benefícios, criando o Fundo Nacional de Repartição de Benefícios (FNRB) e o Sistema Nacional de Gestão do Patrimônio Genético (SIGEN).

Estudos indicam que o FNRB ainda enfrenta desafios para cumprir sua função de promover uma repartição justa dos benefícios derivados da biodiversidade, pois há concentração de pagamentos em poucas empresas e uma arrecadação abaixo do esperado. Além disso, ainda existem avanços a serem realizados na implementação das normas e na fiscalização do cumprimento das regras de repartição de benefícios.

A estratégia desenvolvida com a repartição de benefícios visa a corrigir desigualdades históricas no uso da biodiversidade e dos conhecimentos tradicionais. Durante muito tempo, empresas e instituições científicas acessaram e utilizaram recursos genéticos e conhecimentos tradicionais sem consentimento das comunidades detentoras, muitas vezes resultando em biopirataria. Para evitar esse tipo de uso inadequado foram criados instrumentos legais que visam a:

- ▶ Evitar a apropriação indevida de recursos genéticos e conhecimentos tradicionais.
- ▶ Garantir justiça e equidade para as comunidades que há séculos conservam e utilizam esses recursos.
- ▶ Estimular a conservação e o uso sustentável da biodiversidade.
- ▶ Promover o desenvolvimento econômico e social das comunidades tradicionais por meio de compensações financeiras e investimentos em infraestrutura, educação e saúde.

A repartição justa e equitativa de benefícios surge como um dos pontos mais sensíveis nas discussões globais sobre o uso sustentável da biodiversidade e dos recursos naturais, especialmente na Amazônia. Isso porque historicamente as comunidades tradicionais e povos indígenas mantêm uma relação intrínseca com o bioma, reforçando a existência de um equilíbrio entre tradições culturais, garantia de sobrevivência e, mais recentemente, enfrentamento às mudanças climáticas.

Mais do que uma diretriz legal definida no Protocolo de Nagoya e na Lei nº 13.123/15, a repartição de benefícios é uma forma de reconhecer toda a sabedoria acumulada por essas populações ao longo de gerações. E ao proteger o conhecimento tradicional, mecanismos como esse visam a assegurar que o uso econômico dos elementos da biodiversidade ocorra de forma a resguardar aqueles que historicamente protegem esses territórios.

A compensação financeira da repartição justa de benefícios carrega uma dimensão simbólica de reconhecimento e respeito pela forma como esses grupos

têm contribuído – e continuam a contribuir – para a conservação da biodiversidade e dos ciclos naturais essenciais ao equilíbrio do clima. O conhecimento que essas populações detêm sobre o manejo sustentável dos recursos naturais oferece inspirações para novas soluções que visam a mitigar os efeitos das mudanças climáticas em escala global, associando o conhecimento tradicional com novas técnicas de inovação.

Para muitos grupos sociais, sejam eles indígenas, quilombolas e/ou comunidades tradicionais, para além dos ganhos financeiros, o importante é que haja um fortalecimento de sua capacidade de autogestão, na manutenção de seus territórios e na valorização de suas práticas culturais. Contudo, o desafio está exatamente em garantir acesso a financiamentos, dentro dos modelos existentes, garantindo os modos de vida.

Além disso, a repartição de benefícios deve ser vista como uma ferramenta estratégica para enfrentar a crise climática. A proteção da biodiversidade, aliada à valorização das práticas tradicionais de manejo, pode fortalecer as redes de conservação e, ao mesmo tempo, criar oportunidades econômicas sustentáveis para essas comunidades. Projetos que envolvem a criação de produtos da biodiversidade ou o uso de práticas agrícolas tradicionais, como por exemplo sistemas agroflorestais, têm o potencial de impulsionar o desenvolvimento econômico local, ao mesmo tempo que contribuem para a conservação do meio ambiente.

Para isso é preciso pensar políticas, planos e programas que trabalhem com comando e controle, mas também formas alternativas de engajamento social, com instrumentos econômicos que permitam práticas sustentáveis. Assim, a repartição de benefícios se expande, ampliando sua atuação também para ações de redução do desmatamento e/ou restauração florestal.

Nesse contexto, novas ferramentas de apoio ainda precisam ser aprimoradas, tais como: ações de fiscalização; formas de aplicação da legislação; diminuição da pressão de interesses econômicos, entre outros aspectos.

Nesse sentido, o Fundo Nacional para a Repartição de Benefícios (FNRB) surge como um mecanismo voltado para operacionalizar a compensação devida às comunidades tradicionais e povos indígenas pelo uso de seus conhecimentos e da biodiversidade brasileira. Vinculado ao Ministério do Meio Ambiente e da Mudança do Clima (MMA), o fundo possui natureza financeira e é administrado pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), sob a orientação do Comitê Gestor do FNRB, presidido pelo MMA.

Criado para garantir que os benefícios gerados pelo uso do patrimônio genético e dos conhecimentos tradicionais sejam distribuídos de forma justa e equitativa, o FNRB desempenha um papel central na implementação da Política Nacional de Repartição de Benefícios. Seu funcionamento está diretamente ligado às diretrizes estabelecidas pela Lei nº 13.123/2015, que regulamenta o acesso aos recursos genéticos e ao conhecimento tradicional associado, bem como a repartição dos benefícios derivados de sua exploração.

Os recursos do fundo são provenientes de repartições obrigatórias de benefícios, que podem ocorrer quando empresas, instituições de pesquisa ou outras entidades utilizam informações biológicas ou conhecimentos tradicionais para fins científicos, tecnológicos ou comerciais. A destinação desses valores se dá por meio do financiamento de projetos que promovam o desenvolvimento sustentável e a valorização das práticas tradicionais, podendo ocorrer de forma monetária

ria ou não monetária, a depender da categoria envolvida.¹¹⁸ Ademais, a forma de execução desses recursos pode envolver pagamentos diretos às comunidades ou a fundos destinados à conservação da biodiversidade; capacitação, transferência de tecnologia; investimentos em infraestrutura; acesso facilitado a produtos e serviços, entre outros.

Entretanto, esses mecanismos legais criados para regulamentar o acesso aos recursos genéticos e o conhecimento tradicional associado são passos importantes, mas por vezes podem demonstrar fragilidade se não envolverem as próprias comunidades em processos decisórios. A gestão participativa e a construção coletiva de acordos são fundamentais para garantir que essas populações sejam consultadas e tenham uma voz ativa sobre o uso de seus conhecimentos e recursos. É necessário reconhecer particularidades sociais e ecológicas de cada comunidade para construir um modelo de desenvolvimento sustentável que beneficie igualmente a todos.

Para muitas dessas populações tradicionais, os impactos do aquecimento global – como a intensificação de secas, inundações e a perda de biodiversidade – já são uma realidade severa. Ao incluí-las nas soluções climáticas, é possível garantir a conservação dos recursos naturais, além da promoção da justiça climática. Mais do que simples beneficiários de acordos legais, esses grupos são protagonistas na construção de um futuro mais equilibrado, em que o respeito à biodiversidade e aos saberes tradicionais se convertem em ações concretas para a mitigação dos impactos climáticos.

Assim, os mecanismos de distribuição de benefícios presentes nos sistemas jurisdicionais, por exemplo, poderiam ser uma forma de garantir um mercado mais acessível e socialmente justo, incluindo, também, produtores familiares, comunidades tradicionais, os pequenos provedores de serviços ambientais e grupos em situação de vulnerabilidade como beneficiários econômicos do mercado de carbono florestal, com base em um modelo de governança participativa e transparente de repartição de benefícios.¹¹⁹ Porém ainda há muito a avançar nessas discussões, com vistas a evitar o aumento da vulnerabilidade dos grupos sociais existentes diante de uma promessa de pagamento pela manutenção da floresta em pé.

O mercado de carbono aparece como um caminho possível para o reconhecimento financeiro da preservação realizada por povos e comunidades que vivem em sintonia com a natureza. Mas é fundamental que os arranjos institucionais voltados a esse tipo de mecanismo considerem as especificidades socioculturais e econômicas dos territórios envolvidos. Isso implica reconhecer os saberes tradicionais, assegurar a consulta prévia, livre e informada das comunidades impactadas e garantir mecanismos efetivos de monitoramento social e prestação de contas. O desenvolvimento de marcos regulatórios sólidos, que promovam a equidade e a justiça ambiental, deve ser uma das prioridades para garantia dos direitos das populações locais.

118 As categorias podem ser: acesso ao patrimônio genético; acesso ao conhecimento tradicional associado de origem não identificável; e acesso ao conhecimento tradicional associado de origem identificável.

119 Mello, Andréia. *Perspectivas jurídicas para um futuro sustentável: reflexões do FOPEMA sobre mudanças climáticas e combate ao desmatamento*. Rio de Janeiro: FUNBIO, (2024).

A repartição equitativa dos benefícios, associada a políticas públicas integradas e ao fortalecimento das capacidades locais, pode transformar o mercado de carbono e outras ferramentas em importantes estratégias de enfrentamento das desigualdades e de valorização da sociobiodiversidade brasileira. Para isso é necessário entender que as diferentes modalidades de repartição de benefícios só serão efetivamente implementadas a partir de um esforço coletivo, baseado em um trabalho em rede que articule múltiplos saberes, experiências e atores sociais.

A construção de um sistema justo e inclusivo exige o engajamento de comunidades locais, organizações da sociedade civil, pesquisadores, gestores públicos e setores privados comprometidos com a justiça socioambiental. Somente com esse diálogo contínuo e colaborativo será possível desenhar mecanismos que respeitem a diversidade dos territórios, promovam a equidade e garantam que os benefícios da conservação florestal sejam amplamente compartilhados.

O PROGRAMA COPAÍBAS NOS TERRITÓRIOS INDÍGENAS DO CERRADO E DA AMAZÔNIA

POR JOYCE COSTA BARBOSA¹⁴⁵ E PAULA CAVALVANTI CEOTTO¹⁴⁶

Os povos indígenas, juntamente com outras comunidades tradicionais, são responsáveis pela preservação de 80% da biodiversidade mundial, apesar de representarem menos de 5% da população global. Um estudo desenvolvido pela Organização para Alimentação e Agricultura (FAO) e pelo Fundo para Desenvolvimento dos Povos Indígenas da América Latina e do Caribe (FILAC), divulgado em 2021 pela ONU, revelou que 45% das florestas intactas encontram-se nos territórios indígenas.¹⁴⁷ Em outro levantamento feito pela Universidade da Califórnia, nos Estados Unidos, foi demonstrado que entre 1982 e 2016 houve menos desmatamento dentro das terras indígenas demarcadas do que nas áreas de floresta fora delas.¹⁴⁸ Outro estudo divulgado pelo MapBiomas em 2023 indica que a perda de vegetação nativa em terras indígenas foi de apenas 1,2% nos últimos 30 anos, enquanto o desmatamento atingiu 19,9% em áreas privadas.¹⁴⁹

Nesse cenário, percebe-se que os povos indígenas possuem papel fundamental na defesa e preservação de seus territórios e das áreas naturais ao redor, especialmente nas regiões onde se destacam por resistir à exploração predatória de recursos, como o garimpo, a extração ilegal de madeira e a invasão pelo agronegócio. Ao salvaguardarem suas terras, os povos indígenas também protegem os ecossistemas e a biodiversidade presentes nesses locais. É consenso entre a comunidade científica e ambientalista, portanto, que os povos indígenas são importantes agentes de preservação ambiental no Brasil e no mundo.

No entanto, apesar de ocuparem seus territórios tradicionais desde tempos imemoriais, os povos indígenas no Brasil sofrem grandes ameaças, não apenas sobre seus territórios, imprescindíveis para sua manutenção física e cultural, mas

145 Bióloga, Mestre em Ecologia e Doutoranda em Ciências Sociais com ênfase em Antropologia. Trabalha há mais de 15 anos na área socioambiental com povos e comunidades tradicionais do Brasil e no FUNBIO é responsável pelo Componente Indígena do Programa COPAÍBAS. Também se dedica à pesquisa acadêmica sobre natureza, cultura e sociedade, com foco em epistemologias decoloniais.

146 Paula Ceotto – Gerente de projeto do Programa COPAÍBAS no FUNBIO. Possui graduação em Ciências Biológicas pela UFRJ, mestrado em Ciências Biológicas (Zoologia) pela UFRJ, doutorado em Sistemática e evolução de insetos pelo Museu Nacional de História Natural de Paris (França), e MBA em Gestão Estratégica do Desenvolvimento Sustentável pelo CERAM Business School (França).

147 Povos indígenas e comunidades tradicionais e a governança florestal. Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO) e Fundo para o Desenvolvimento dos Povos Indígenas da América Latina e do Caribe (FILAC), 2021. Em <https://www.fao.org/brasil/noticias/detail-events/en/c/1391340/>.

148 Collective property rights reduce deforestation in the Brazilian Amazon. Baragwanath & Bayi. Proceedings of the National Academy of Sciences, 2020. Em <https://www.pnas.org/doi/full/10.1073/pnas.1917874117>.

149 Sete fatos sobre Terras Indígenas no Brasil. MapBiomas, 2023. Em <https://brasil.mapbiomas.org/>.

também sobre seus direitos fundamentais. É diante desse cenário que o programa COPAÍBAS buscou estratégias para o reconhecimento dos direitos originários e do incentivo ao protagonismo, à autonomia e à autodeterminação dos povos indígenas em processos relacionados à proteção territorial, à gestão ambiental e ao uso sustentável dos recursos naturais. Alinhado a esse objetivo, busca-se também promover o fortalecimento institucional das organizações indígenas locais e incentivar a representatividade das mulheres indígenas em processos de tomada de decisão e ações voltadas para a gestão territorial e ambiental. Ao reconhecer a importância dos territórios e recursos naturais para a reprodução cultural e qualidade de vida dos povos indígenas, o COPAÍBAS promove também a redução do desmatamento no Cerrado e na Amazônia, biomas em que são implementadas as ações do programa.

Um dos eixos estruturantes do Componente Indígena é a Política Nacional de Gestão Ambiental e Territorial de Terras Indígenas (PNGATI), instituída pelo Decreto nº 7.747, de 5 de junho de 2012. Os Planos de Gestão Territorial e Ambiental (PGTAs)¹⁵⁰ são importante instrumento de implementação da PNGATI e constituem referência para orientar outras políticas públicas, iniciativas e ações relacionadas à gestão territorial e ambiental dos territórios indígenas no Brasil. Além dos PGTAs, diferentes instrumentos de gestão territorial e ambiental em terras indígenas (IGATIs) têm sido desenvolvidos de forma coletiva por diversos povos indígenas nas duas últimas décadas: etnomapeamentos, etnozoneamentos, diagnósticos etnoambientais participativos, planos de proteção territorial, planos de vida, planos de ação, programas de gestão, diretrizes prioritárias de gestão territorial e ambiental, entre outros.

Nesse sentido, alinhado às diretrizes e objetivos da PNGATI, o COPAÍBAS apoia projetos de organizações indígenas e indigenistas que visam à elaboração e implementação de PGTAs e outros IGATIs no Cerrado e na Amazônia e, de forma complementar, apoia iniciativas de fortalecimento institucional de organizações indígenas, incluindo processos de capacitação em gestão organizacional e de projetos, de estruturação de governança de PGTAs. Notadamente, o público prioritário do Componente Indígena do COPAÍBAS são as organizações da sociedade civil de representação indígena em suas diferentes formas (associações locais e regionais, ONGs, OSCIPs, etc.), distribuídas pelas mais de 400 Terras Indígenas identificadas pela Funai nos biomas Cerrado e Amazônia, em diferentes fases do processo de regularização fundiária.

São apoiados desde projetos locais, desenvolvidos por organizações de base que contemplam as especificidades de seus territórios e comunidades, até grandes projetos, voltados para apoios estruturantes e estratégias articuladas de atuação regional.

150 PGTAs são instrumentos de caráter dinâmico, que visam à valorização do patrimônio material e imaterial indígena, à recuperação, à conservação e ao uso sustentável dos recursos naturais, assegurando a melhoria da qualidade de vida e as condições plenas de reprodução física e cultural das atuais e futuras gerações indígenas. Devem expressar o protagonismo, a autonomia e autodeterminação dos povos na negociação e no estabelecimento de acordos internos que permitam o fortalecimento da proteção e do controle territorial, bem como ser um subsídio que oriente a execução de políticas públicas voltadas para os povos indígenas (Funai, 2013).

As organizações apoiadas foram selecionadas por meio de chamadas de projetos avaliados por especialistas no tema. A primeira Chamada de Projetos indígenas (06/2022) lançada pelo COPAÍBAS, voltada para projetos locais desenvolvidos por organizações de base, resultou no apoio à elaboração e implementação de PGTAs e outros IGATIs em 23 Terras Indígenas – 18 na Amazônia e 5 no Cerrado – e ao fortalecimento institucional de 16 organizações indígenas. As iniciativas apoiadas envolvem 37 povos, além de contribuírem para a proteção de TIs com registros da presença de indígenas isolados.

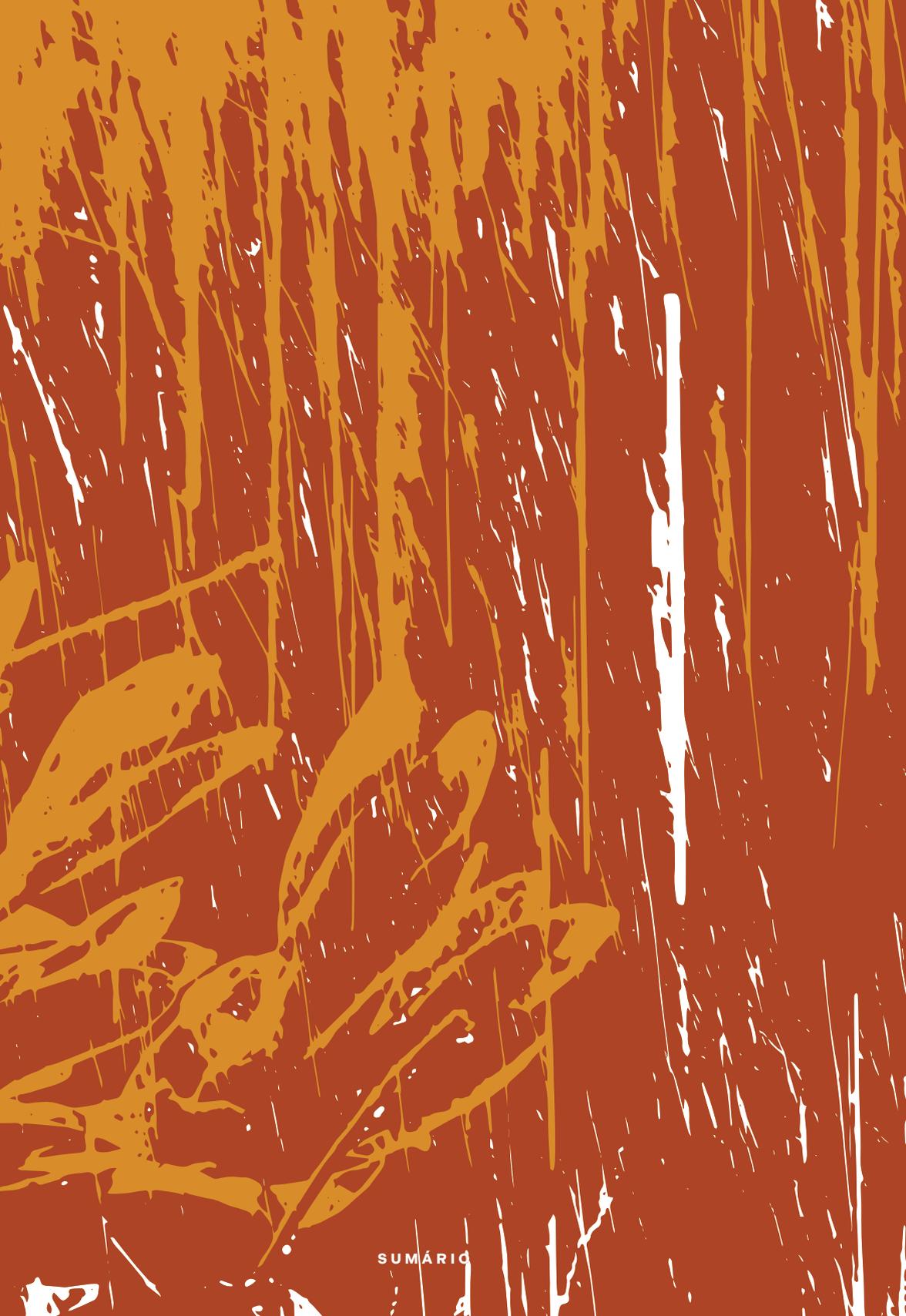
A segunda chamada de projetos do Componente Indígena do COPAÍBAS (Chamada 17/2022) teve o intuito de proporcionar maior capilaridade às ações do OCII e ampliar o apoio a projetos locais, através da seleção de propostas de instituições indígenas ou indigenistas com ampla experiência na gestão de projetos, robusta capacidade institucional, competência reconhecida na temática da gestão territorial e ambiental de TIs, bem como na assessoria a organizações e comunidades indígenas nos contextos específicos de cada proposta. Essas instituições, denominadas aglutinadoras, são responsáveis por coordenar e gerenciar a execução de subprojetos locais em benefício de comunidades e organizações indígenas menos estruturadas, podendo contar com outras instituições indígenas ou indigenistas parceiras que contribuam tecnicamente para o sucesso do projeto. Também compete às instituições contempladas desenvolver ações específicas voltadas à construção de habilidades para o fortalecimento institucional das organizações de base associadas. Os projetos selecionados por meio da Chamada 17/2022 contemplam o apoio à elaboração e implementação de instrumentos de gestão territorial e ambiental em 29 Terras Indígenas – 15 na Amazônia e 14 no Cerrado – e ao fortalecimento institucional de 39 organizações indígenas. Os projetos selecionados envolvem 34 povos indígenas e também contribuem para a proteção de TIs com registro da presença de indígenas isolados.

Ao todo, os projetos apoiados pelo programa COPAÍBAS contemplam 51 organizações indígenas e indigenistas e abrangem 54 povos distribuídos por 51 organizações Terras Indígenas. Um dos motivos de grande orgulho para o COPAÍBAS é o alcance de uma diversidade significativa não apenas de povos indígenas, mas de iniciativas de elaboração e implementação de PGTAs e IGATIs que refletem uma ampla gama de realidades ambientais, culturais e socioeconômicas vividas nesses territórios. São apoiados projetos voltados para a proteção territorial através de iniciativas indígenas autônomas de vigilância e monitoramento; etnomapeamentos e etnozoneamentos; estruturação de equipes de agentes ambientais indígenas; fortalecimento da soberania alimentar e geração de renda por meio do fomento à produção agrícola tradicional e a cadeias de valores de produtos florestais não madeireiros; recuperação de áreas degradadas; resgate e valorização cultural; incentivo ao protagonismo feminino e ao envolvimento de jovens indígenas na gestão territorial e ambiental; fortalecimento de redes de gestão territorial; capacitação técnica para a gestão territorial e ambiental e de projetos e organizações, entre outras. Com isso, o COPAÍBAS reconhece a pluralidade sociocultural dos povos indígenas do Brasil, incluindo suas cosmologias, modos de vida, tradições e formas de uso da terra.

Dessa forma, o Componente Indígena do programa COPAÍBAS destaca-se como uma iniciativa essencial na preservação das Terras Indígenas e no fortalecimento do protagonismo dos povos indígenas na gestão ambiental e territorial. Ao

promover a autonomia, proteger as florestas e a biodiversidade e apoiar as culturas indígenas, o programa não apenas contribui para a conservação do Cerrado e da Amazônia, mas também reforça a importância dos direitos originários e da participação ativa dos povos indígenas na preservação ambiental. Esse esforço conjunto é um passo significativo para garantir a proteção dos territórios indígenas e, por consequência, do patrimônio natural global.

O conteúdo dos artigos produzidos é de total responsabilidade dos autores da obra e não reflete necessariamente a opinião do Fundo Brasileiro para a Biodiversidade (FUNBIO). O FUNBIO atua como organizador da iniciativa, que dá voz ativa a diferentes representantes do sistema de justiça brasileiro e, neste livro, também de representantes da sociedade civil.



SUMÁRIO