

POVOS INDÍGENAS E POSSE DA TERRA DA COMUNIDADE LOCAL NAS INDCS

Situação e recomendações



Abril 2016

Em dezembro de 2015, representantes de governos, organizações da sociedade civil, grupos de povos indígenas e setor privado reuniram-se em Paris para a 21ª Conferência das Partes (COP-21) da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (CQNUMC). O objetivo dessa reunião foi determinar um caminho global a ser seguido para limitar o aumento da temperatura global ao teto de 2 graus Celsius acima dos níveis pré-industriais, e permitir aos países alcançar picos de emissões de gases de efeito estufa o mais rápido possível.¹

Com o seu reconhecimento do papel crucial que as florestas desempenham na realização de reduções de emissões direcionadas, o Acordo de Paris marca um ponto de inflexão importante no combate mundial à mudança do clima. Ainda assim, o acordo final carece de considerações básicas para os povos indígenas e comunidades locais (PIs/CLs) que têm direitos tradicionais a uma grande parcela das florestas tropicais remanescentes do mundo, assim como milhões de hectares de florestas degradadas que poderiam capturar mais carbono por meio de restauração. Embora os povos indígenas e grupos da sociedade civil de todo o mundo tenham defendido ao longo das negociações que disposições claras de garantia da posse da terra para PIs/CLs seriam componentes essenciais de qualquer acordo do clima bem sucedido e equitativo,² a menção aos direitos de PIs/CLs limitou-se ao preâmbulo. Em última análise, o Acordo de Paris desconsiderou a importância dos direitos comunitários à terra e do manejo comunitário dos recursos naturais (MCRN) para a concretização de suas ambiciosas metas.

Este documento apresenta uma análise de 161 **Contribuições Nacionalmente Determinadas Pretendidas (INDCs, na sigla em inglês)** encaminhadas em nome de 188 países³ à COP-21 para determinar em que medida as Partes assumiram compromissos claros para fortalecer ou ampliar os direitos de posse da terra e manejo de recursos naturais de PIs/CLs como parte de seus planos de mitigação da mudança do clima ou respectivas

Rights and Resources Initiative
Supporting forest tenure, policy and market reforms

rightsandresources.org

RRI PARTNERS



medidas de adaptação.⁴ Das 161 INDCs apresentadas, 131 provêm de países com florestas tropicais e subtropicais.⁵

Por que a posse dos Pis/CLs como uma estratégia para a mitigação da mudança do clima?

Os povos indígenas e comunidades locais desempenham um papel essencial na proteção das florestas e prevenção de mudanças no uso e cobertura da terra, e ambos são importantes para a redução das emissões de gases de efeito estufa. As emissões provenientes da agricultura, silvicultura e outros usos da terra representam quase um quarto das emissões antrópicas de gases de efeito estufa oriundas de atividades como desmatamento, degradação florestal e queima de biomassa nas áreas florestais e agrícolas.⁶ As florestas, mais especificamente, atuam como um enorme sumidouro de carbono, cujo potencial de armazenamento poderia aumentar em nada menos que 3 a 5 gigatoneladas de carbono ao ano se houvesse incentivos ao reflorestamento. Assim, a contenção do desmatamento e a conversão de terras em florestas tropicais é uma das medidas mais eficazes e prementes que a comunidade global pode tomar para reduzir as emissões.⁷

Estimativas conservadoras sugerem que 20 por cento do carbono acima do solo armazenado nas florestas tropicais do mundo são encontrados em territórios reivindicados pelos povos indígenas e comunidades locais da América Central, Amazônia, República Democrática do Congo e Indonésia.⁸ Entretanto, apenas uma parte das terras reivindicadas pelos Pis/CLs dessas regiões é reconhecida legalmente pelos governos nacionais como de propriedade ou manejo da comunidade.⁹ **Pesquisas revelam que, quando os Pis/CLs contam com direitos legalmente reconhecidos e exigíveis, o desmatamento e as emissões de carbono podem ser consideravelmente menores em comparação com áreas externas às florestas comunitárias.** Por exemplo, as florestas

Caixa 1: Conclusões e recomendações

Apenas 21 INDCs que representam 13 por cento da área de florestas tropicais e subtropicais do mundo incorporaram compromissos claros no sentido de adotar estratégias comunitárias de posse da terra ou manejo de recursos naturais como parte de seus planos de mitigação da mudança do clima ou medidas de adaptação, e apenas uma definiu uma meta mensurável para a ampliação dos direitos de posse de Pis/CLs. Isso vem a ilustrar a significativa lacuna entre o reconhecimento de que a fixação dos direitos de Pis/CLs à terra têm importância fundamental para o alcance das metas tanto de desenvolvimento sustentável como de mudança do clima, e a disposição dos estados para realizar as reformas necessárias. Para eliminar essa lacuna, devem ser tomadas as seguintes medidas:

- As Partes devem monitorar o desenvolvimento e benefícios climáticos resultantes do manejo comunitário dos recursos naturais e dos sistemas de posse dos Pis/CLs, e compartilhar suas experiências e lições aprendidas no balanço mundial em 2018.
- Os países devem ser incentivados a incluir direitos específicos, mensuráveis e robustos sobre a posse da terra e recursos naturais para os Pis/CLs nas estratégias nacionais de mitigação da mudança do clima até 2020.
- Mecanismos bilaterais e multilaterais de financiamento do clima devem aumentar e ampliar os fluxos de financiamento dedicados para a reforma fundiária, e assegurar o acesso à assistência técnica para auxiliar as Partes a alcançar esses fins.
- As principais plataformas de financiamento ou apoio a estratégias de mitigação fundiária e florestal precisam reconhecer os direitos de posse dos Pis/CLs em suas diretrizes e salvaguardas como um pré-requisito indispensável para a execução eficaz, equitativa e responsável do REDD+.

comunitárias e indígenas do Brasil armazenam 36 por cento mais carbono por hectare, e emitem 27 vezes menos dióxido de carbono e decorrência do desmatamento do que florestas que não estão sob o controle da comunidade.¹⁰

De modo semelhante, embora os dados sobre o manejo comunitário de pastagens sejam mais limitados do que os dados sobre as florestas comunitárias, evidências sugerem que os sistemas comunitários de manejo das pastagens, como os sistemas pastoris e agropastoris migratórios, tendem a favorecer um maior armazenamento de carbono do que a pecuária ou modelos sedentários.¹¹ Por exemplo, na Mongólia, um estudo de 10 anos realizado no deserto de Gobi constatou que as pastagens manejadas pelas comunidades continham 15 por cento mais biomassa vegetal do que as pastagens fora do regime de manejo comunitário.¹²

É crucial observar que a garantia da posse dos PIs/CLs pode trazer benefícios de valor muito superior aos custos iniciais de investimento e manutenção. Além da mitigação da mudança do clima e da proteção de outros serviços ecossistêmicos, como preservação da biodiversidade e manutenção das funções de bacias hidrográficas, a garantia dos direitos à terra da comunidade também produz benefícios sociais e econômicos importantes. Essa situação é exemplificada por nove concessões florestais comunitárias na Reserva da Biosfera Maia, na Guatemala, onde o custo anual por hectare de garantia da posse da comunidade é estimado em cerca de um décimo dos benefícios proporcionados ao longo do tempo quando as comunidades contam com estabilidade de posse.¹³

O que são as INDCs?

Antes da COP-21, as Partes da Convenção-Quadro eram convidadas a apresentar INDCs que definissem planos nacionais de redução das emissões de gases de efeito estufa em todos os setores. A Chamada à Ação pelo Clima de Lima em 2014 firmou o processo de compromisso e avaliação pelo qual os países se propõem a definir seus compromissos iniciais para o combate à mudança do clima. As diretrizes para estes compromissos são intencionalmente genéricas de modo a propiciar aos países flexibilidade para adaptar suas estratégias de mitigação da mudança do clima às suas respectivas necessidades e condições nacionais. Contudo, isso resultou em contradições expressivas entre o que foi apresentado pelos países em termos de pontos de referência, abordagens metodológicas para o cálculo das emissões e implementação, criando grandes dificuldades para os processos posteriores de comparação, monitoramento e avaliação.¹⁴

Embora as INDCs não sejam parte integrante formal do Acordo de Paris, a Decisão 1/CP.21 determina que as Partes elaborem, comuniquem e adotem as medidas de mitigação nacionais declaradas em suas INDCs. Salvo decisão em contrário das próprias Partes, as INDCs apresentadas se tornarão a primeira Contribuição Determinada Nacionalmente (NDC) para todas as Partes que aderirem ao Acordo. Estas podem ser ajustadas a qualquer momento, mas precisam passar por revisão a cada cinco anos, com avanços visíveis no nível de reduções de emissões previstas.

As Partes do Acordo também participarão em 2018 de um processo de avaliação global dos avanços realizados no sentido de reduzir as emissões e subsidiar a criação de NDCs apresentadas até 2020. Essa avaliação global será organizada com o intuito de manter o ritmo dos compromissos de redução de emissões em cada ciclo sucessivo de

FIGURA 1 Países que assumiram compromissos claros para fortalecer ou ampliar os direitos de posse da terra e manejo de recursos naturais dos PIs/CLs em suas INDCs

Bangladesh	Etiópia	Nigéria
Bolívia	Gâmbia	Senegal
Burkina Faso	Gana	Sudão
Camboja	Guatemala	Tanzânia
Camarões	Mongólia	Togo
Chade	Namíbia	Uganda
Djibuti	Nepal	Zâmbia

NDC. Em apoio a este processo, o Grupo de Trabalho Extraordinário sobre o Acordo de Paris também foi instituído para fornecer orientações adicionais conforme necessário.

Principais constatações

O processo de fortalecimento das INDCs por meio de compromissos de NDC subsequentes oferece uma oportunidade única para os países incorporarem forte reconhecimento da posse da terra dos PIs/CLs nas estratégias nacionais de mitigação da mudança do clima e respectivos benefícios conjuntos resultantes das medidas de adaptação e/ou planos de diversificação econômica das Partes. **No entanto, constatamos que apenas 21 países, representando 13 por cento da área de florestas tropicais e subtropicais¹⁵, assumiram um compromisso claro no sentido de realizar os objetivos de segurança da posse dos PIs/CLs ou MCRN no envio de suas INDCs (ver Figura 1).** Isso representa apenas 16 por cento dos países com florestas tropicais e subtropicais que encaminharam INDCs.

É importante observar que muitos dos maiores países com florestas com taxas elevadas de desmatamento, como Brasil e Indonésia¹⁶, não incluíram compromissos no sentido de ampliar a posse da terra ou o manejo de recursos naturais dos PIs/CLs em suas INDCs. Ademais, apenas 17 dos 64 Parceiros do Programa REDD da ONU expressaram um claro compromisso com a adoção da posse da terra ou o manejo de recursos naturais pelos PIs/CLs em suas estratégias de mitigação da mudança do clima.¹⁷

Entre os países que reconheceram uma clara função para os direitos de posse da terra e de manejo de recursos naturais dos PIs/CLs em suas INDCs, os países africanos foram os que tiveram a representação mais expressiva: 71 por cento. A Zâmbia, por exemplo, pretende adotar abordagens de Manejo Florestal Comunitário, Manejo Florestal Conjunto e Manejo Florestal Participativo como parte de sua contribuição para a mitigação da mudança do clima. Além disso, a Zâmbia fortalecerá a execução de sua política de descentralização, o que fortalecerá as comunidades locais como decisores.¹⁸ Apenas 19 por cento das INDCs com o claro compromisso de adotar a posse da terra e o MCRN pelos PIs/CLs em suas estratégias de mitigação da mudança do clima foram apresentadas pelos países asiáticos, e apenas 10 por cento pelos países latino-americanos.

Apenas o Camboja definiu uma meta concreta para a ampliação dos direitos de posse da terra dos PIs/CLs no texto de sua INDC. O Camboja explicitamente comprometeu-se a ampliar a posse da terra comunitária por meio da reclassificação de 2

milhões de hectares de florestas como florestas comunitárias. Se adotada, essa medida destinaria 21 por cento das áreas de florestas do Camboja a povos indígenas e comunidades locais, o que seria quase 10 vezes a área de florestas comunitárias reconhecida em 2013.¹⁹

Foram citadas oportunidades para aumentar a participação dos PIs/CLs no manejo de terras em pelo menos cinco INDCs adicionais. Contudo, compromissos para fortalecer os direitos fundiários dos PIs/CLs eram inexistentes ou pouco claros nos 135 documentos restantes apresentados. Por exemplo, a República Centro-Africano indicou que iria “promover o manejo florestal urbano, suburbano e comunitário.”²⁰ Tais declarações vagas e evasivas não foram consideradas suficientemente fortes para incentivar objetivos de segurança da posse da terra. Como a aliança Land Rights Now deixa claro, metas concretas nas INDCs são essenciais para que a comunidade global encare o avanço concreto dos direitos fundiários dos povos indígenas e das comunidades locais como uma estratégia prioritária de mitigação da mudança do clima antes de 2020.²¹

Segurança de posse da terra dos povos indígenas e comunidades locais e a Agenda Pós-Paris

Embora um grupo de países possa ser elogiado pela inclusão de uma redação forte sobre a posse da terra ou o manejo de recursos naturais comunitário em suas atuais INDCs, a maioria dos países das regiões mais densamente florestadas do mundo, como a Indonésia, a Bacia do Congo e a Amazônia, não estão se baseando no papel crucial que os povos indígenas e as comunidades locais desempenham na proteção desses valiosos recursos naturais. **Dada a preponderância da posse comunitária da terra para alcançar as prioridades de desenvolvimento sustentável e a ambiciosa meta do Acordo de Paris de limitar o aumento da temperatura global a 1,5 graus Celsius acima dos níveis pré-industriais, é alarmante a quase ausência de metas mensuráveis para melhorar o reconhecimento dos direitos à terra dos PIs/CLs em alguns dos mais importantes sumidouros terrestres de carbono do mundo.** Reconhecendo ainda que a capacidade de armazenamento de carbono das florestas pode ser ampliada significativamente se for bem manejada e restaurada, a garantia dos direitos de posse da terra dos PIs/CLs constitui uma das soluções mais equitativas e de melhor relação custo-benefício para cumprir as ambiciosas metas do Acordo de Paris, que insta todas as Partes a **adotar medidas pautadas pela equidade, e no contexto do desenvolvimento sustentável e esforços para erradicar a pobreza** (Artigo 4.1). Evidências extraídas das INDCs existentes apontam para a necessidade indispensável de ações imediatas e vigorosas por todas as Partes no sentido de adotar as seguintes medidas:

- As Partes devem monitorar o desenvolvimento e benefícios climáticos resultantes dos sistemas de MCRN e de posse comunitária da terra e compartilhar suas experiências e lições aprendidas no balanço mundial em 2018.
- Os países devem ser incentivados a incluir direitos específicos, mensuráveis e robustos sobre a posse da terra e recursos naturais para os povos indígenas e comunidades locais nas estratégias nacionais de mitigação da mudança do clima até 2020.

- Mecanismos bilaterais e multilaterais de financiamento do clima devem aumentar e ampliar os fluxos de financiamento dedicados para a reforma fundiária, e assegurar o acesso à assistência técnica para auxiliar as Partes a alcançar esses fins.
- As principais plataformas de financiamento ou apoio a estratégias de mitigação fundiária e florestal (como REDD da ONU, FCPF, Fundo de Carbono, FIP/DGM, GCF e respectivas iniciativas bilaterais) precisam reconhecer os direitos de posse dos PIs/CLs em suas diretrizes e salvaguardas como um pré-requisito indispensável para a execução eficaz, equitativa e responsável do REDD+.

Endnotes

- ¹ CQNUMC. 2015. O Acordo de Paris (FCCC/CP/2015/L.9/Rev.1). Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima. Disponível em: <https://unfccc.int/resource/docs/2015/cop21/eng/109r01.pdf>.
- ² Tauli-Corpuz, Victoria. 2015. Removing Rights for Indigenous Peoples Places Forests, Climate Plan at Risk. Declarações de Paris, COP-21. Relator Especial das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas. Disponível em: <http://unsr.vtaulicorpuz.org/site/index.php/en/statements/106-statement-cop21>.
- ³ A União Europeia apresentou uma INDC conjunta representando todos os 28 estados-membros. Iraque e Kuwait encaminharam INDCs distintas, mas esses documentos estavam apenas em árabe, de modo que a RRI foi incapaz de determinar em que medida o tema da posse da terra ou manejo comunitário de recursos naturais era abordado no texto.
- ⁴ A RRI determinou que as Partes haviam assumido um “compromisso claro para fortalecer ou ampliar os direitos de posse da terra ou de manejo de recursos naturais dos PIs/CLs” se eles discutissem de forma explícita o fortalecimento ou ampliação dos direitos de posse de PIs/CLs, reconhecessem a continuidade de um programa nacional existente sobre a posse da terra ou o manejo de recursos naturais de PIs/CLs, ou de outra forma assumissem um claro compromisso com o manejo comunitário dos recursos naturais. Não se considerou que as INDCs tenham cumprido estes critérios se eles discutiram apenas os direitos de PIs/CLs em termos de participação ou promoção, ou se as estratégias de posse da terra e de manejo de recursos naturais não fossem claramente identificadas como inerentemente comunitárias.
- ⁵ FAO. 2015a. Global Forest Resources Assessment Forest Land Use Data Explorer (FLUDE), Forest Data and Characteristics. Food and Agriculture Organization of the United Nations, Rome. Disponível em: <http://www.fao.org/forest-resources-assessment/explore-data/flude/en/>.
- ⁶ IPCC. 2014. Climate Change 2014: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II, and III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Core Writing Team, R.K. Pachauri and L.A. Meyer eds. Intergovernmental Panel on Climate Change, Geneva, Switzerland. 46. Disponível em: https://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar5/syr/SYR_AR5_FINAL_full_wcover.pdf.
- ⁷ Houghton, Richard A. 2013. The emissions of carbon from deforestation and degradation in the tropics: Past trends and future potential. Carbon Management. Disponível em: https://www.researchgate.net/profile/Richard_Houghton3/publication/269846162_The_emissions_of_carbon_from_deforestation_and_degradation_in_the_tropics_Past_trends_and_future_potential/links/5630d15308ae2df441bb7fb7.pdf?inVieinV=0&pdfJsDownload=0&origin=publication_detail.
- ⁸ The Woods Hole Research Center and Environmental Defense Fund. 2015. Tropical Forest Carbon in Indigenous Territories: A Global Analysis. Report prepared for UNFCCC COP21. The Woods Hole Research Center and Environmental Defense Fund. Disponível em: <https://www.edf.org/sites/default/files/tropical-forest-carbon-in-indigenous-territories-a-global-analysis.pdf>.
- ⁹ RRI. 2014. What Future for Reform? Progress and slowdown in forest tenure reform since 2002. Rights and Resources Initiative, Washington, D.C.
- ¹⁰ WRI and RRI. 2014. Securing Rights, Combating Climate Change. World Resources Institute and Rights and Resources Initiative, Washington, D.C.

- ¹¹ FAO. 2009. Review of evidence on drylands pastoral systems and climate change: Implications and Opportunities for mitigation and adaptation. Food and Agriculture Organization of the United Nations, Rome. C. Neely, S. Bunning, and A. Wilkes, eds. Disponível em: <http://www.fao.org/3/a-i1135e.pdf>.
- ¹² Craig Leisher, Sebastiaan Hess, Timothy Boucher, Peter Van Beukering, and M. Sanjayan. 2012. Measuring the Impacts of Community-based Grasslands Management in Mongolia's Gobi. PLoS One. 7(2): e30991. Disponível em: <http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC3270020/>.
- ¹³ Gray, Erin, Peter G. Veit, Juan Carlos Altamirano, et al. 2015. The Economic Costs and Benefits of Securing Community Forest Tenure: Evidence from Brazil and Guatemala. World Resources Institute, Washington, D.C. Disponível em: http://www.wri.org/sites/default/files/15_WP_CLUA_Forest_Tenure.pdf.
- ¹⁴ Aldy, Joseph E. 2015. Evaluating Mitigation Effort: Tools and Institutions for Assessing Nationally Determined Contributions. Harvard Kennedy School. Disponível em: http://belfercenter.ksg.harvard.edu/files/evaluating-mitigation-effort-aldy_web.pdf.
- ¹⁵ FAO 2015b. Global Forest Resources Assessment Desk Reference. Food and Agriculture Organization of the United Nations, Rome. Disponível em: <http://www.fao.org/3/a-i4808e.pdf>; FAO. 2015a.
- ¹⁶ Keenan, Rodney J., Gregory A. Reams, Frederic Achard, Joberto V. de Freitas, Alan Grainger, and Erik Lindquist. 2015. Dynamics of global forest area: Results from the FAO Global Forest Resources Assessment 2015. Forest Ecology and Management 352, 9-20.
- ¹⁷ UN-REDD Programme. 2016. UN-REDD Programme Collaborative Online Workspace. Acessado em 1º de abril de 2016. Disponível em: http://www.unredd.net/index.php?option=com_unregions&view=overview&Itemid=495.
- ¹⁸ Governo da Zâmbia. 2015. Contribuições Nacionalmente Determinadas Pretendidas (INDC) da Zâmbia ao Acordo sobre Mudança do Clima de 2015. Disponível em: http://www4.unfccc.int/submissions/INDC/Published%20Documents/Zambia/1/FINAL+ZAMBIA'S+INDC_1.pdf.
- ¹⁹ RRI. 2014.
- ²⁰ Governo da República Centro-Africano. 2015. Contribuições Nacionalmente Determinadas Pretendidas (INDC) (versão inglesa). Disponível em: http://www4.unfccc.int/submissions/INDC/Published%20Documents/Central%20African%20Republic/1/CPDN_R%C3%A9publique%20Centrafricaine_EN.pdf.
- ²¹ Oxfam, ILC and RRI. 2016. Common Ground: Securing Land Rights and Safeguarding the Earth. Oxfam, International Land Coalition, and the Rights and Resources Initiative. Disponível em: <http://www.landrightsnow.org/en/common-ground/>.

* Este documento foi elaborado por Chloe Ginsburg e Alain Frechette, com apoio de pesquisa de Jenae Poe. Contribuições importantes para a análise e produção deste documento foram feitas por Andy White, Rodney Schmidt, Ilona Coyle, Jenna DiPaolo Colley e Lindsay Bigda.

THE RIGHTS AND RESOURCES INITIATIVE

RRI is a global coalition of 13 Partners and over 150 international, regional, and community organizations advancing forest tenure, policy, and market reforms. RRI leverages the strategic collaboration and investment of its Partners and Collaborators around the world by working together on research, advocacy, and convening strategic actors to catalyze change on the ground.

RRI is coordinated by the Rights and Resources Group, a non-profit organization based in Washington, D.C. For more information, please visit www.rightsandresources.org.

PARTNERS



SPONSORS



The views presented here are not necessarily shared by the agencies that have generously supported this work, or all of the Partners of the Coalition.

This work is licensed under a Creative Commons Attribution License CC BY 4.0.



1238 Wisconsin Avenue NW
Suite 300
Washington, DC 20007
www.rightsandresources.org