

Estado de Reconhecimento Legal dos Direitos dos Povos Indígenas, das Comunidades Locais e dos Povos Afrodescendentes ao Carbono Armazenado em Territórios e Florestas Tropicais



COMUNIDADES E PROPOSTAS DE SOLUÇÕES BASEADAS NA NATUREZA CORREM ALTO RISCO POR FALTA DE RECONHECIMENTO DOS DIREITOS DOS POVOS INDÍGENAS, COMUNIDADES LOCAIS E POVOS AFRODESCENDENTES À TERRA

Informe sobre Políticas

Maio de 2021

O impulso para uma maior ação climática está produzindo um interesse sem precedentes em soluções baseadas na natureza (SBN). Muitos países estão agora prontos para implementar programas nacionais para reduzir as emissões de desmatamento e degradação florestal (REDD+),¹ bem como outras iniciativas para a redução, remoção e evasão de emissões terrestres usando instrumentos de mercado, acordos bilaterais ou esquemas de pagamento baseados em resultados.² Ao mesmo tempo, enquanto o mundo antecipa a finalização da “regulamentação” para o comércio internacional de emissões sob o Artigo 6 do Acordo de Paris, países e corporações estão se voltando cada vez mais para mercados voluntários e outras “abordagens cooperativas” para ajudar a cumprir suas metas de redução de emissões³ e compromissos de *emissões zero*.⁴

Para acelerar ainda mais a ação climática, foi estabelecida uma força-tarefa global para apoiar a escala necessária dos mercados voluntários de carbono, e um número crescente de países está assinando acordos de pagamento baseados em resultados com instrumentos dedicados de financiamento climático para prestar contas tanto das reduções de emissões recentes (por exemplo, o Fundo Verde para o Clima (GCF)) quanto das próximas (por exemplo, o Fundo de Carbono (CF)).⁵ Também foi estabelecida uma ambiciosa coalizão público-privada (LEAF) com o objetivo de reduzir as emissões, acelerando o mercado de carbono florestal. Liderada pela Noruega, Estados Unidos, Reino Unido e principais atores do setor privado como a Amazon, Bayer e Unilever, a Coalizão LEAF tem uma meta inicial de mobilização de pelo menos US\$ 1 bilhão para pagar por créditos jurisdicionais de REDD+ emitidos pela Arquitetura para Transações de REDD+ (ART) de países com florestas tropicais e subtropicais.

Até hoje, a maioria dessas intervenções se desencadeou em países em desenvolvimento que incluem algumas das regiões mais pobres e mais biodiversas do mundo. Mais importante ainda, a maioria das terras e territórios alvo de ações de mitigação de gases de efeito estufa (GHG) se sobrepõem a áreas habitualmente ocupadas por Povos Indígenas,⁶ comunidades locais⁷ e Povos Afrodescendentes.⁸ Infelizmente, aproximadamente metade das terras e territórios comunitários globalmente ainda não foram legalmente reconhecidos pelos governos⁹ e onde os direitos de terra são legalmente reconhecidos, os direitos à redução de carbono e às reduções de emissões comercializáveis raramente são explicitamente definidos. Dado que as comunidades detêm direitos consuetudinários sobre pelo menos metade da área terrestre e, portanto, uma proporção significativa do reservatório de carbono terrestre, o não reconhecimento adequado de seus direitos e papel na realização das ambições climáticas globais representa riscos fundamentais tanto para as comunidades, investidores e governos.

Este documento resume as conclusões de um estudo conduzido pela Iniciativa de Direitos e Recursos (RRI) para rever o status de reconhecimento legal dos direitos de carbono dos Povos Indígenas, comunidades locais e Povos Afrodescendentes a suas terras e territórios em 31 países da África, Ásia e América Latina.¹⁰ Juntos, esses países detêm quase 70% das florestas tropicais do mundo¹¹ e representam pelo menos 62% do potencial total de solução climática natural viável identificado por McKinsey et al. (2021)¹² e, portanto, a maior parte das reduções de emissões baseadas na natureza e oportunidades de compensação de carbono em países com florestas tropicais e subtropicais.¹³ As conclusões do estudo estão resumidas abaixo.

Conclusões Chave

- 1. Poucos países reconhecem explicitamente os direitos das comunidades ao carbono em suas terras e florestas tradicionais. Mesmo onde os direitos comunitários ao carbono podem ser inferidos através das leis existentes, a natureza e extensão de tais direitos estão sujeitos a interpretação e, portanto, vulneráveis a serem reclamados pelos atores estatais (ver Quadro 1).**
 - *Apenas 3 dos 31 países estudados reconhecem explicitamente os direitos comunitários ao carbono em terras de propriedade ou designadas para comunidades (Etiópia, Peru e República do Congo). Entretanto, em dois desses países (Etiópia e República do Congo), a extensão das terras atualmente de propriedade ou designadas para comunidades é insignificante, minando assim o valor legal e prático dos direitos de carbono associados.*
 - *3 países (Brasil, Colômbia e Costa Rica) associam os direitos de carbono à propriedade de terras ou florestas (públicas, privadas ou coletivas), que incluem terras legalmente pertencentes a Povos Indígenas, comunidades locais e Povos Afrodescendentes, estabelecendo assim sua propriedade do carbono em suas terras.*
 - *Outros 7 países (Butão, Fiji, Nepal, Nicarágua, Tanzânia, Vietnã e Zâmbia) têm estruturas legais ambíguas que poderiam ser interpretadas como um reconhecimento dos direitos de carbono das comunidades.*
- 2. No grupo de países revisados, apenas metade da área total tradicionalmente ocupada pelos Povos Indígenas, comunidades locais e Povos Afrodescendentes é legalmente reconhecida,¹⁴ o que coloca seus direitos consuetudinários à terra e ao carbono em risco de serem capturados por Estados ou outros órgãos jurídicos.** Quando definidos, os direitos de carbono tendem a estar vinculados aos direitos existentes sobre terras e florestas (10 dos 16 países que definem direitos de carbono). A falta de reconhecimento legal dos direitos consuetudinários da terra, portanto, mina o reconhecimento formal dos direitos de carbono da comunidade e os incentivos locais para apoiar iniciativas climáticas baseadas na natureza. A situação é muito pior na África e na Ásia, onde 77,0 e 84,4%, respectivamente, das terras em mãos das comunidades carecem de reconhecimento legal.
- 3. Apesar de mais de uma década de investimento na preparação para REDD +, apenas alguns países estabeleceram estruturas legais para regular o comércio de carbono, indicando que a maioria dos países avaliados não está preparada para implementar abordagens jurisdicionais de REDD+.**
 - *Apenas 4 de 31 países (Colômbia, Costa Rica, Peru e República do Congo) promulgaram leis ou regulamentos que definem: (i) créditos de carbono; (ii) a quem pertencem; (iii) a entidade responsável por sua emissão e validação; e (iv) como serão comercializados e registrados no país. Seis (6) outros países o fizeram parcialmente (Brasil, Costa do Marfim, República Democrática do Congo, Indonésia, México e Vietnã).*
- 4. Poucos países criaram mecanismos, muito menos operacionais, que definem como os benefícios de carbono e não carbono serão compartilhados, conforme exigido pelas abordagens jurisdicionais de REDD+.** A atenção inadequada aos impactos mais amplos dos esforços de mitigação do clima compromete diretamente os compromissos dos países de agir com base na equidade e no contexto do desenvolvimento sustentável e da erradicação da pobreza.¹⁵
 - *Apenas 5 países (Costa Rica, Indonésia, México, Filipinas e Vietnã) criaram mecanismos de repartição de benefícios e apenas um deles pôde ser verificado como parcialmente operacional (Vietnã).*
- 5. Pouco mais da metade dos países no estudo desenvolveram mecanismos de retroalimentação e reparação de reivindicações para apoiar o comércio de carbono, apesar da percepção geral dos proponentes do SbN de que existem salvaguardas suficientes para proteger as comunidades e garantir que as transações sejam justas, transparentes e robustas.**
 - *Apenas 2 dos 17 países que desenvolveram mecanismos de retroalimentação e reparação de reivindicações os colocaram em operação (Costa Rica e México).*

Esses resultados demonstram que poucos países estabeleceram as condições necessárias para transações de REDD+ justas, eficazes e transparentes. Combinados com o fato de que pelo menos metade das terras habitualmente detidas pelas comunidades nos países analisados ainda não foram legalmente reconhecidas pelos governos, as garantias limitadas fornecidas pela atual arquitetura legal e regulatória deixam as comunidades sem uma posição efetiva no aumento global para controlar reservatórios de carbono terrestres.

Em geral, poucos países reconhecem explicitamente os direitos comunitários ao carbono, e ainda menos testaram a viabilidade operacional e política das regras estabelecidas. A atenção limitada aos direitos comunitários está, portanto, em contraste com os investimentos substanciais que foram feitos até agora para medir o carbono localizado nas terras das comunidades — uma situação agravada pela falta generalizada de garantias e mecanismos de compartilhamento de benefícios.

Sem o reconhecimento explícito dos direitos comunitários à terra e ao carbono, incluindo a aplicação de seus direitos ao consentimento livre, prévio e informado (CLPI), e garantias explícitas de que eles podem definir e negociar os termos de seu compromisso, incluindo quaisquer benefícios ou pagamentos decorrentes da venda de créditos de redução de emissões ou compensações de carbono, a aceleração das abordagens jurisdicionais corre o risco de exacerbar os inúmeros desafios que os Povos Indígenas, comunidades locais e Povos Afrodescendentes já enfrentam, a saber: (i) a exclusão das decisões sobre o uso da terra; (ii) o aumento das açambarcações de terra e dos esforços para capturar os aluguéis associados; (iii) a contínua demissão das realidades sócio-ecológicas locais e das prioridades autodeterminadas das comunidades afetadas; e (iv) as crescentes ameaças de violações dos direitos humanos, criminalização e conflitos.

Estes riscos são ainda maiores pelo fato de que a maioria dos países tropicais e subtropicais do mundo com alto potencial para soluções baseadas na natureza também estão entre os mais fracos em termos de transparência, responsabilidade e aplicação efetiva do Estado de direito. Vinte e nove (29) dos países estudados estão no 50º percentil inferior do Índice de Percepções de Corrupção da Transparency International,²⁰ e dos 24 países com dados disponíveis no Índice do Projeto de Estado de Direito da Justiça Mundial, apenas 6 têm pontuações acima da marca do 50º percentil.²¹ Da perspectiva dos investidores públicos ou privados, a busca de soluções baseadas na natureza em países mal governados acarreta níveis adicionais de riscos que podem ser amplamente mitigados ao assegurar que os direitos e contribuições daqueles que efetivamente possuem e gerenciam as terras e florestas visadas pelos esquemas de redução de emissões sejam devidamente reconhecidos e compensados.

Até hoje, comparativamente pouco apoio tem sido dado à agenda crucial de reconhecimento e garantia dos direitos à terra dos Povos Indígenas e comunidades locais, **com apenas 0,1%** da ajuda oficial ao desenvolvimento para a mitigação e adaptação climática dedicada a tais propósitos.²² E ainda, como reconhecido pelo IPCC e pela comunidade de pesquisa global, reconhecer, garantir e respeitar os direitos

Direitos comunitários ao carbono no Brasil

No Brasil, os direitos de carbono estão vinculados aos direitos florestais e não aos direitos fundiários.¹⁶ Os Estados e o governo federal têm jurisdição concorrente para legislar sobre florestas, e os Estados podem exercer plena competência legislativa a esse respeito quando não houver lei federal sobre regras gerais (artigo 24 da Constituição Brasileira). O carbono, como serviço ambiental (Artigo 41 (I) (A) do Código Florestal Brasileiro), também é de responsabilidade dos Estados. Portanto, os estados do Amapá, Maranhão e Tocantins exerceram jurisdição sobre a redução das emissões por desmatamento e degradação como serviço público, interpretando a lei no sentido de que a propriedade dos “créditos de carbono” é atribuível ao Estado.¹⁷ Esta interpretação representa um sério risco para o reconhecimento dos direitos territoriais e do direito à autodeterminação dos Povos Indígenas, Povos Afrodescendentes e comunidades locais se os estados implementarem programas jurisdicionais de carbono em florestas localizadas em terras das comunidades sem o seu consentimento livre, prévio e informado e sem o devido desenvolvimento e implantação de um Sistema de Informação de Salvaguardas (SISREDD+). Esta é uma grande preocupação no Amapá, Maranhão e Tocantins, onde entre 8% e 9% da área de terra é classificada como terra Indígena¹⁸ e onde a apropriação de terra e as violações dos direitos humanos são já frequentes.¹⁹

comunitários é essencial para a implementação bem sucedida de soluções baseadas na natureza, e provavelmente a estratégia mais econômica, eficaz e justa na luta contra a mudança climática e nos esforços globais para proteger a biodiversidade da Terra.

A recente iniciativa da Coalizão LEAF, outras abordagens jurisdicionais de REDD+ e esquemas voluntários de mercados de carbono que afetam as terras habitualmente ocupadas por Povos Indígenas, comunidades locais e Povos Afrodescendentes, deve atender a várias condições prévias antes que qualquer transação ocorra:

1. Que as terras consuetudinárias, as florestas e os direitos comunitários de carbono sejam explícitos e formalmente reconhecidos e protegidos por lei (seja por estatuto, regulamento ou jurisprudência) ou em todos os programas jurisdicionais ou contratos de projeto.
2. Que esses direitos sejam respeitados, que o CLPI seja assegurado, e um mecanismo robusto e acessível de resposta e reparação de queixas seja estabelecido.
3. Que um mecanismo claro de compartilhamento de benefícios seja desenvolvido de forma transparente com as comunidades para compensar de forma justa os detentores de direitos fundiários e florestais por suas contribuições para a mitigação de gases de efeito estufa e permitir que eles optem por entrar ou sair do programa jurisdicional proposto.

Não atender a essas condições é correr o risco de prejudicar irreparavelmente as populações locais, suas florestas e os esforços globais para enfrentar a crise climática que se segue. Ao mesmo tempo, exigir esses passos incentivaria os governos a avançar o reconhecimento dos direitos e fortalecer a governança em todas as áreas de florestas tropicais — um passo essencial para o sucesso de todas as soluções baseadas na natureza e resultados de desenvolvimento em escala.

Estas descobertas são baseadas em um futuro estudo da Iniciativa para os Direitos e Recursos e de acadêmicos baseados na Universidade McGill. Para maiores informações, favor contatar [Madiha Qureshi](#).

¹ A sigla REDD+ significa “Redução de emissões por desmatamento e degradação florestal e o papel da conservação, do manejo sustentável das florestas e do aumento dos estoques de carbono florestal nos países em desenvolvimento”..

² Rights and Resources Initiative. 2018. Uncertainty and Opportunity: The Status of Forest Carbon Rights and Governance Frameworks in Over Half of the World’s Tropical Forests. RRI: Washington, DC. 4. Disponível em: <https://rightsandresources.org/publication/uncertainty-opportunity-status-forest-carbon-rights-governance-frameworks-half-worlds-tropical-forests/>. Até hoje, 11 países assinaram Acordos de Pagamento de Reduções de Emissões com o Forest Carbon Partnership Facility, com um valor total de contrato superior a \$550 milhões. Veja: World Bank. 2021. Press Release: Madagascar Signs Landmark Agreement with the World Bank to Reduce Poverty, Deforestation and Carbon Emissions. Disponível em: <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2021/02/05/madagascar-signs-landmark-agreement-with-the-world-bank-to-reduce-poverty-deforestation-and-carbon-emissions>.

³ Notavelmente, a partir de 2019, aproximadamente metade dos países que haviam apresentado Contribuições Nacionais Determinadas no âmbito do Acordo de Paris indicaram que planejavam participar dos mercados de carbono ou outras “abordagens cooperativas” internacionais para atingir suas metas. Veja: Hood, Christina. 2019. Completing the Paris ‘Rulebook’: Key Issues. Center for Climate and Energy Solutions: Arlington, VA. Disponível em: <https://www.c2es.org/document/completing-the-paris-rulebook-key-article-6-issues/>; CIEL. 2021. Rights, Carbon, Caution: Upholding Human Rights under Article 6 of the Paris Agreement. CIEL: Washington, DC. Disponível em: <https://www.ciel.org/reports/rights-carbon-caution/#:~:text=Publication-Rights%2C%20Carbon%2C%20Caution%3A%20Upholding%20Human%20Rights%20under%20Article%206,Read%20the%20full%20report.&text=In%20so%20doing%2C%20they%20are,adverse%20impacts%20of%20that%20action>.

⁴ UN Climate. 2020. “UN Climate Press Release: Commitments to Net Zero Double in Less Than a Year.” Disponível em: <https://unfccc.int/news/commitments-to-net-zero-double-in-less-than-a-year>; Geck, Marshall. 2020. “Seven Major Companies That Committed to Net Zero Emissions in 2020.” Principles for Responsible Investment Blog. Disponível em: <https://www.unpri.org/pri-blog/seven-major-companies-that-committed-to-net-zero-emissions-in-2020/6909.article>.

⁵ Taskforce on Scaling Voluntary Carbon Markets. <https://www.iif.com/tsvcm>.

⁶ Para a RRI, o termo “Povos Indígenas” segue a definição, ou “declaração de cobertura” contida na Convenção da Organização Internacional do Trabalho sobre Povos Indígenas e Tribais em Países Independentes. Portanto, inclui:

povos que se identificam como 'Indígenas,' povos tribais cujas condições sociais, culturais e econômicas os distinguem de outras seções da comunidade nacional, e cujo status é regulado total ou parcialmente por seus próprios costumes ou tradições ou por leis ou regulamentos especiais; povos tradicionais não necessariamente chamados de Indígenas ou tribais, mas que compartilham as mesmas características de condições sociais, culturais e econômicas que os distinguem de outras seções da comunidade nacional, cujo status é regulado total ou parcialmente por seus próprios costumes ou tradições, e cuja subsistência está intimamente ligada aos ecossistemas e seus bens e serviços. Embora a RRI reconheça que todas as pessoas devem gozar de direitos iguais e respeito independentemente de sua identidade, é estrategicamente importante distinguir os Povos Indígenas de outras partes interessadas. Eles têm um conjunto distinto de direitos ligados a sua situação social, política e econômica como resultado de sua ascendência e administração de terras e recursos vitais para seu bem-estar.

⁷ Ao reconhecer que as comunidades locais não são formalmente definidas sob o direito internacional, a RRI considera que elas abrangem comunidades que não se identificam como Indígenas, mas que compartilham características similares de condições sociais, culturais e econômicas que as distinguem de outras seções da comunidade nacional; cujo status é regulado total ou parcialmente por seus próprios costumes ou tradições, que têm relações duradouras e culturalmente constitutivas com terras e recursos; e cujos direitos são mantidos coletivamente.

⁸ Conforme a Declaração de Santiago de 2000, os Estados das Américas definiram o Afrodescendente como "as pessoas de origem africana que vivem nas Américas e na região da diáspora africana como resultado da escravidão, a quem foi negado o exercício de seus direitos fundamentais". (Veja: A Conferência de Durban e o Programa de Ação; A Década Internacional dos Povos de Ascendência Africana https://www.un.org/en/durbanreview2009/pdf/DDPA_full_text.pdf). Na América Latina e no Caribe, o reconhecimento constitucional e legal dos direitos de posse coletiva dos Afrodescendentes é baseado em sua especial relação cultural, étnica e espiritual com a terra.

⁹ RRI. 2020. Estimated area of land and territories of Indigenous Peoples, local communities and Afro-descendants where their rights are not recognized. Rights and Resources Initiative; Washington DC. Disponível em: <https://rightsandresources.org/publication/estimate-of-the-area-of-land-and-territories-of-indigenous-peoples-local-communities-and-afro-descendants-where-their-rights-have-not-been-recognized/> [Área Estimada].

¹⁰ Os países cobertos por este estudo incluem na África: Camarões, República Centro-Africana, Costa do Marfim, República Democrática do Congo, Etiópia, Gabão, República do Congo, Tanzânia e Zâmbia; na Ásia: no Butão, Camboja, Fiji, Indonésia, República Democrática Popular do Laos, Mongólia, Nepal, Papua Nova Guiné, Filipinas, Tailândia e Vietnã; e na América Latina: Bolívia, Brasil, Colômbia, Costa Rica, República Dominicana, Guiana, Honduras, México, Nicarágua, Peru e Suriname.

¹¹ Food and Agriculture Organization of the United Nations. 2020. Global Forest Resources Assessment 2020, 136-142. FAO, Rome. Disponível em: <http://www.fao.org/forest-resources-assessment/en/>.

¹² McKinsey & Company and World Economic Forum. 2021. Consultation: Nature and Net Zero. World Economic Forum: Cologny/Geneva, Switzerland. Disponível em: <https://www.mckinsey.com/business-functions/sustainability/our-insights/why-investing-in-nature-is-key-to-climate-mitigation#>.

¹³ Ibid.

¹⁴ Com base nos dados disponíveis sobre a extensão das terras comunitárias com e sem reconhecimento legal para 21 dos 31 países analisados. Esses países são: Bolívia, Brasil, Camboja, Camarões, República Centro-Africana, Colômbia, Costa Rica, República Democrática do Congo, Gabão, Guiana, Indonésia, Laos, México, Nepal, Peru, Filipinas, República do Congo, Suriname, Tanzânia, Tailândia, Zâmbia (RRI. Area Estimates, supra nota 8).

¹⁵ De acordo com o artigo 4 do Acordo de Paris.

¹⁶ Ver Artigo 41 (I) (A) do Código Florestal Brasileiro e Artigo 1.228 do Código Civil Brasileiro. O entendimento jurídico é corroborado por Lasse Loft et al. 2015. Taking Stock of Carbon Rights in REDD+ Candidate Countries: Concept Meets Reality. p.1041. Disponível em: <http://www.mdpi.com/1999-4907/6/4/1031>.

¹⁷ Ver Lei Estadual nº 1.917 de 17 de abril de 2008, que estabelece que o Estado é o beneficiário ou detentor dos créditos de carbono produzidos no âmbito dos programas de redução de emissões (Artigo 19).

¹⁸ Instituto Socioambiental (ISA). 2021. Terras indígenas no Brasil. Disponível em: <https://terrasindigenas.org.br/>.

¹⁹ Neepes/ENSP/Fiocruz. 2021. Mapa de conflitos envolvendo injustiça ambiental e saúde no Brasil. Disponível em: <http://mapadeconflitos.ensp.fiocruz.br/>.

²⁰ Transparency International. 2021. Corruption Perceptions Index 2020. Transparency International, Berlin, Germany. Disponível em: https://images.transparencycdn.org/images/CPI2020_Report_EN_0802-WEB-1_2021-02-08-103053.pdf.

²¹ World Justice Project. 2020. Rule of Law Index 2020. World Justice Project, Washington, D.C. Disponível em: https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/WJP-ROLI-2020-Online_0.pdf.

²² Rainforest Foundation Norway. 2021. Falling Short: Donor funding for Indigenous Peoples and local communities to secure tenure rights and manage forests in tropical countries (2011–2020). Rainforest Foundation Norway, Oslo. Disponível em: https://d5i6is0eze552.cloudfront.net/documents/Publikasjoner/Andre-rapporter/RFN_Falling_short_2021.pdf?mtime=20210412123104.

Iniciativa para os Direitos e Recursos

A Iniciativa para os Direitos e Recursos é uma Coalizão global de 21 parceiros e mais de 150 organizações detentoras de direitos e seus aliados, dedicada a promover os direitos florestais e de recursos dos Povos Indígenas, Povos Afrodescendentes, comunidades locais e mulheres nessas comunidades. Os membros aproveitam os pontos fortes, a experiência e o alcance geográfico um do outro para alcançar soluções mais eficazes e eficientes. A RRI aproveita o poder de sua Coalizão global para ampliar as vozes dos povos locais e engajar proativamente governos, instituições multilaterais e atores do setor privado para adotar reformas institucionais e de mercado que apoiem a realização de seus direitos e o desenvolvimento autodeterminado. Ao promover um entendimento estratégico das ameaças e oportunidades globais resultantes da insegurança dos direitos de terra e recursos, a RRI desenvolve e promove abordagens baseadas em direitos para negócios e desenvolvimento e catalisa soluções eficazes para ampliar a reforma da propriedade rural e melhorar a governança sustentável dos recursos.

A RRI é coordenada pelo Grupo para os Direitos e Recursos, uma organização sem fins lucrativos sediada em Washington, DC. Para mais informações, visite www.rightsandresources.org.

PARCEIROS



PATROCINADORES



Os pontos de vista aqui apresentados não são necessariamente compartilhados pelas organizações que generosamente apoiaram este trabalho. Este trabalho é licenciado sob Creative Commons Attribution License CC BY 4.0.

2715 M St NW, Suite 300, Washington, DC 20007