

POVOS INDÍGENAS

DESENVOLVIMENTO RURAL DE BAIXAS EMISSÕES

O papel dos povos indígenas e outras comunidades tradicionais é particularmente crítico no que diz respeito à dinâmica de paisagens de fronteira.

- Aproximadamente 357 milhões de hectares de florestas, em 30 países tropicais do mundo, são de propriedade ou designados para o uso de povos indígenas e tradicionais.¹
- Em muitas regiões as comunidades indígenas, e outras comunidades que dependem da floresta, têm inibido com sucesso o desmatamento por meio de usos da terra de baixa intensidade ou da proteção ativa de suas fronteiras e de restrições legais do uso dos recursos naturais por invasores.²
- Os povos indígenas (PI) e as comunidades tradicionais (CT) são importantes guardiões dos estoques de carbono da floresta; somente na Amazônia os territórios indígenas contabilizam 27.1% (23,380 MtC) do estoque de carbono acima do solo.³
- Entretanto, os PI e CT são frequentemente marginalizados em relação às discussões, ações, incentivos, ou benefícios provenientes da redução do desmatamento (incluindo os créditos de carbono).

Neste relatório nós exploramos os desafios, as opções e oportunidades para melhorar a inclusão e os arranjos de repartição de benefícios para os povos indígenas e tradicionais em 10 jurisdições, dentro do contexto integrado dos programas de desenvolvimento rural de baixas emissões.

Em décadas recentes, importantes avanços têm sido alcançados em relação aos direitos formais dos povos indígenas com respeito às suas florestas e recursos naturais (veja à direita). Entretanto, em muitos casos continua difícil a implementação e o cumprimento desses direitos.

Apesar destes ganhos as comunidades indígenas e tradicionais ainda enfrentam **desafios** significantes.

- A **segurança territorial** é prejudicada pela falta de definição dos direitos de posse da terra, pelos conflitos violentos sobre a terra e os recursos, e em alguns casos, pelas reversões políticas pendentes.
- **Barreiras logísticas e de linguagem** inibem a participação em diálogos sobre as mudanças climáticas.
- As **Finanças do Clima** ainda necessitam chegar em muitos territórios e em suas populações dependentes da floresta.
- **Visões conflitantes para o desenvolvimento regional**, entre setores e partes interessadas, retardam o planejamento de estratégias efetivas e equitativas.

AVANÇOS NO RECONHECIMENTO FORMAL DE DIREITOS

Resumo dos principais instrumentos internacionais, constituições nacionais e leis que afetam os direitos indígenas em países-alvo no que diz respeito ao direito à terra, recursos, e consentimento livre, prévio e informado (CLPI)

- INSTRUMENTOS INTERNACIONAIS
- NACIONAIS
- SUB-NACIONAIS/JURISDICIONAIS
- * TERRAS
- † RECURSOS
- ‡ CLPI

- 1917 ● *Constituição do México*^{*†‡}
- 1957 ● *Convenção 107 da Organização Internacional do Trabalho*
- 1982 ● *Constituição de Honduras*^{*}
- 1985 ● *Constituição da Guatemala*^{*}
- 1987 ● *Constituição da Nicarágua*^{*†}
- 1988 ● *Constituição do Brasil*^{*†‡}
- 1989 ● *Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho*^{*†‡}
- 1993 ● *Constituição do Peru*^{*}
- 2005 ● *Diretriz Operacional do Banco Mundial 4.10*^{*†‡}
- 2007 ● *Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas (UNDRIP)*^{*†‡}
● *Lei Florestal de Honduras*^{**†‡}
- 2010 ● *Estratégia de REDD+ do Acre, Lei Estadual 2308- Sistema Estadual de Incentivos a Serviços Ambientais- SISA*^{*†‡}
- 2011 ● *Peru- Lei de consulta com os povos indígenas*[‡]
- 2012 ● *Indonésia decisão constitucional n. 53*^{**†‡}
- 2013 ● *Estratégia de REDD+ do Mato Grosso- lei estadual 9878*^{*†‡}

1 Resultado da Iniciativa para Direitos e Recursos 2014

2 Nepstad et al. 2006; Soares-Filho et al. 2010; Ferretti-Gallon & Busch 2014

3 Walker et al. 2014



- **Riscos e incertezas** relacionados ao mercado de carbono voluntário e aos projetos de REDD+ representam obstáculos significativos para os PI e CT na obtenção de benefícios significantes; e as expectativas não realizadas minam a credibilidade de tais projetos.

O Desenvolvimento Rural de Baixa Emissão (DRBE)

representa uma abordagem inovadora e holística, que integra as metas de mitigação e adaptação às mudanças climáticas ao bem estar das populações humanas.

- A estabilidade climática por meio da redução de gases de efeito estufa a partir de atividades do uso da terra é um um objetivo claro.
- Abrange regiões ou territórios (naturais ou político-administrativos).
- Envolve uma série de atores através de abordagens participativas e multissetoriais.
- Procura alinhar políticas, instituições e iniciativas para melhorar a gestão dos recursos naturais.
- Reconhece a necessidade de segurança territorial e o

papel dos guardiões tradicionais da floresta.

- Capacita as instituições locais para influenciar mudanças positivas em grande escala.
- Enfatiza abordagens de “baixo para cima” (bottom-up).
- Utiliza pesquisas confiáveis para apoiar o processo de tomada de decisão.

O DRBE aborda algumas das preocupações mais importantes em relação à conservação das florestas e às iniciativas de mudanças climáticas (tais como o REDD+): o nível de participação das comunidades que dependem da floresta e os arranjos de repartição de benefícios para essas comunidades. As abordagens jurisdicionais, incluindo o REDD+ e os Sistemas de Desempenho Territorial, são mecanismos que visam promover a transição para o DRBE, que envolve uma ampla variedade de atores, incluindo os povos indígenas, e que têm o potencial de catalizar mudanças nas políticas existentes e nos incentivos econômicos ligados à floresta, que são a base das desigualdades sociais.

PROJETOS REDD+ VS. PROGRAMAS JURISDICIONAIS REDD+/DRBE: PERSPECTIVA DAS COMUNIDADES INDÍGENAS

	PROJETOS	PROGRAMAS JURISDICIONAIS
FRONTEIRAS	Território indígena	Nacional, estadual (ou equivalente), ou municipal
ESCALA	Geralmente pequenos	De médio a grande porte
PARTES INTERESSADAS/ATORES ENVOLVIDOS	Restritos	Inclusivos, amplos
PAPEL DO GOVERNO/POLÍTICAS	Nenhum ou pequeno	Intermediário a Grande
RISCOS PARA OS INVESTIDORES	As emissões não são reduzidas pelas comunidades Vazamentos financeiros Falta de continuidade	As emissões em toda a jurisdição não são reduzidas Ter que lidar com agências de governo/burocracia
CUSTOS DE TRANSAÇÃO	Altos	Médios a Altos
POTENCIAL PARA APOIAR UMA TRANSIÇÃO MAIS AMPLA PARA O DRBE	Baixo	Alto
COMO O DESEMPENHO É DEFINIDO	Discreto, com objetivos muitas vezes restritos e diretamente relacionados ao carbono da floresta, usualmente determinado pelos desenvolvedores e investidores do Projeto	Flexibilidade para atender às necessidades e aspirações locais
DIREITOS TERRITORIAIS	CLPI	Perspectiva de reformas mais profundas e duradouras através de reforma política
BENEFÍCIOS PARA AS COMUNIDADES INDÍGENAS	Variável, dependente de como os créditos são adquiridos e dos interesses do investidor	Benefícios não-financeiros podem ser adquiridos rapidamente; maior chance de atrair benefícios financeiros
PROCESSO	Mínimo, principalmente focado nos atores diretamente envolvidos no projeto	Complexo Necessidade do engajamento dos múltiplos atores envolvidos

SITUAÇÃO ATUAL DOS POVOS INDÍGENAS E DO DESENVOLVIMENTO RURAL DE BAIXAS EMISSÕES

CRITÉRIA	ACRE BRASIL	MATO GROSSO BRASIL	BAIXO AMAZONAS BRASIL	RONDÔNIA BRASIL	CHIAPAS MÉXICO	LORETO PERU	MADRE DE DIOS PERU	CENTRAL KALIMANTAN INDONESIA	PAPUA OCIDENTAL INDONESIA	REGIÓN AUTÓNOMA DE LA COSTA CARIBE NORTE NICARAGUA	GRACIAS A DIOS HONDURAS	PETÉN GUATEMALA
RECONHECIMENTO DOS DIREITOS FORMAIS	●	●	●	●	●	○	○	○	○	●	○	○
SEGURANÇA TERRITORIAL	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
PARTICIPAÇÃO EM DIÁLOGOS DE MUDANÇAS CLIMÁTICAS	●	○	○	○	○	○	○	○	○	●	○	○
MECANISMOS DE PARTILHA DE BENEFÍCIOS	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
HABILITAÇÃO DE CONDIÇÕES DE GOVERNABILIDADE	●	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
PROGRESSO EM LED-R	●	●	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○

○ BAIXO ○ MÉDIO ● ALTO

Os 6 critérios acima foram utilizados para descrever e comparar as regiões em termos 1) do âmbito dos direitos indígenas e segurança territorial, 2) da participação e benefícios recebidos pelos PI e CT com respeito ao processo de mudanças climáticas, e 3) de governança. Estes critérios incluem:

Reconhecimento Formal de Direitos: Até que ponto os direitos dos PI e CT são formalmente reconhecidos e/ou apoiados por políticas, pela legislação ou decisões judiciais, bem como em que medida os direitos dos PI e CT são vulneráveis à políticas e/ou legislações conflitantes ou pendentes.

Segurança Territorial: Até que ponto os territórios indígenas e as comunidades tradicionais estão sujeitos a ameaças, tais como invasões ou reivindicações de sobreposição de território, e em que medida os PI e CT estão participando dos diálogos nacionais ou sub-nacionais sobre direitos territoriais.

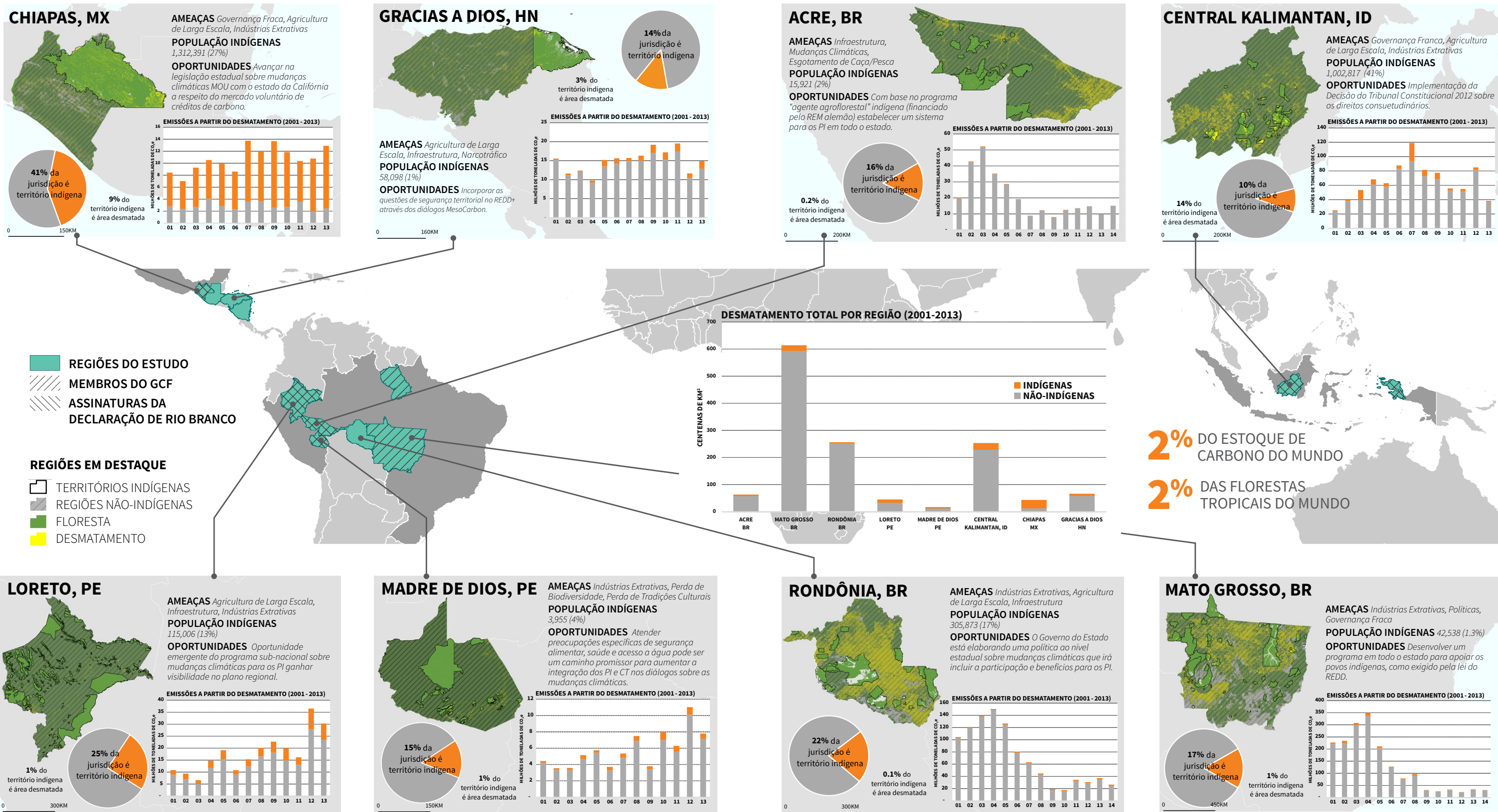
Participação em Diálogos sobre Mudanças Climáticas: Até que ponto os PI e CT estão participando dos diálogos sobre mudanças climáticas e os seus interesses e preocupações estão sendo incluídos nestes diálogos.

Mecanismos de Repartição de Benefícios: Refere-se ao montante financeiro relacionado ao clima no qual os PI e CT são amplamente incluídos, bem como a quantidade diretamente direcionada para os PI e CT. Também examina a presença de mecanismos inovadores de repartição de benefícios direcionados aos PI e CT (p. ex. projetos de carbono voluntário, acordos entre PI/TC e atores do setor privado).

Ativando Condições de Governança: Estas incluem o fortalecimento das organizações e representantes dos PI e/ou CT nas instâncias de tomada de decisão e políticas ou estratégias sub-nacionais para as mudanças climáticas, bem como se a jurisdição é um membro do GCF e/ou signatária da declaração de Rio Branco.

Progresso do DRBE: Até que ponto a jurisdição está considerando ou implementando uma abordagem jurisdicional para o desenvolvimento rural de baixas emissões.

AS REGIÕES DO ESTUDO E SEUS TERRITÓRIOS INDÍGENAS



1 Fonte de dados de cobertura florestal brasileira:PRODES (INPE. <http://www.obt.inpe.br/prodes/index.php>);Fonte de dados de cobertura florestal para as demais regiões: M.C. Hansen et al., High Resolution Global Maps of 21-st Century Forest Cover Change. Science 342, 850 (2013)

2 Emissões e estoques de carbono calculados usando uma média de conteúdo de carbono florestal para a porção de floresta de cada região. Fonte de dados de cabrono: A. Baccini et al. Estimativa de emissões de dióxido de carbono a partir de desmatamento tropical melhoradas pelos mapas de densidade de carbono. Nature Climate Change, 2(3), 182-185 (2012), doi:10.1038/nclimate1354.

3 Não há territórios indígenas oficiais em Chiapas, México. Os municípios identificados como tendo alta população indígena foram usados para estimar a terra indígena. (CDI. http://www.cdi.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=2578)

4 Não há territórios indígenas oficiais em Kalimantan Central, Indonésia. Os territórios representados são mapeados por Jaringan Kerja Pernetan Partisipatif (JKPP) e o valor da população indígena representa a população indonésia Dayak do Kalimantan Central, baseada no censo de 2010 (Sensus Penduduk 2010)

5 Fonte de dados dos territórios indígenas: Brasil, Fundação Nacional do Índio (FUNAI); Honduras, Sistema Nacional de Información Territorial (SINIT); Indonésia, Jaringan Kerja Pemetaan Partisipatif (JKPP); Mexico, Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI); Peru, Instituto del Bien Comun (IBC).

OPORTUNIDADES PARA OS POVOS INDÍGENAS E COMUNIDADES TRADICIONAIS DENTRO DO DESENVOLVIMENTO RURAL DE BAIXAS EMISSÕES



NOVOS ESPAÇOS DE INCLUSÃO: Ao nível sub-nacional, as abordagens jurisdicionais promovem oportunidades para as múltiplas partes interessadas trabalharem conjuntamente na concepção de uma visão consensuada para o desenvolvimento rural de baixas emissões. O reconhecimento dos PI e CT como atores-chave nesta abordagem permite que as suas preocupações e interesses sejam incorporados nos planos de desenvolvimento de longo prazo. A nível global, a Força-Tarefa dos Governadores para o Clima e Florestas (GCF) tem demonstrado o poder da ação coletiva para elevar a representação das mudanças climáticas dentro das agendas sub-nacionais, alavancando maiores compromissos para a redução das emissões e aumentando a visibilidade com respeito às questões de repartição de benefícios para os guardiões tradicionais das florestas. As organizações indígenas e de povos tradicionais da América Latina, incluindo a Aliança Mesoamericana de Povos e Florestas (AMPF) e a Coordenação das Organizações Indígenas da Bacia Amazônica (COICA), estão aproveitando o espaço fornecido pelo GCF para apresentar declarações aos líderes sub-nacionais com suas preocupações e interesses em relação a abordagem dos seus direitos no processo de mudanças climáticas.

NOVAS OPORTUNIDADES PARA A REPARTIÇÃO DE BENEFÍCIOS PARA OS POVOS INDÍGENAS. Os novos mecanismos de financiamento têm o potencial de direcionar mais benefícios para os guardiões da floresta. Por exemplo, o mercado de carbono voluntário da Califórnia está preparando o terreno,

QUADRO 1

A DECLARAÇÃO DE RIO BRANCO E O GCF

A Força-Tarefa dos Governadores para o Clima e Florestas (GCF) é a única e mais importante parceria mundial para fortalecer os programas de DRBE em países e regiões tropicais. Este consórcio de 26 estados-membros é um incubador de abordagens inovadoras para reduzir o desmatamento ao mesmo tempo em que melhora a qualidade de vida das populações. Recentemente 21 estados-membros, englobando 14% das florestas tropicais do mundo, assinaram a Declaração de Rio Branco comprometendo-se a direcionar uma parte substancial dos benefícios financeiros do clima para povos indígenas e comunidades tradicionais, além de se comprometerem a reduzir o desmatamento em 80% até 2020. Como próximo passo deste processo, os membros do GCF irão trabalhar com seus parceiros no desenvolvimento da Declaração dos Princípios e Critérios para orientar a inclusão dos PI e CT nas agendas sub-nacionais de clima e no desenvolvimento de mecanismos de repartição de benefícios.

QUADRO 2

PROGRAMA SISA DO ACRE

O Estado do Acre é considerado o mais avançado em termos dos programas de DRBE implementados em escala jurisdicional, e possui definidas as estruturas progressivas para incluir os povos indígenas e as comunidades tradicionais em programas de desenvolvimento e de repartição de benefícios. No âmbito do seu Sistema de Pagamentos por Serviços Ambientais (SISA) (que inclui o programa estadual REDD+), os fundos e rendimentos obtidos para o programa são alocados, em parte, em reconhecimento ao papel desempenhado pelas comunidades que dependem da floresta na manutenção dos estoques de floresta do Estado. Por exemplo, o banco de desenvolvimento alemão, KfW, assinou um acordo com o governo do Acre para fornecer 25 milhões de Euros em troca da redução de emissões de carbono, destinando 32% dos fundos para comunidades indígenas e tradicionais do Estado. Mais de 72% destes fundos estão comprometidos a contratos específicos e são bem usados, por exemplo, para desenvolver e implementar os Planos de Vida de Comunidades Indígenas que apóiam a sustentabilidade ambiental e social destas comunidades.

por meio do Memorando de Entendimento com estados tropicais (Acre e Chiapas), para conectar as compensações de carbono com iniciativas de desenvolvimento rural de baixas emissões. Além disso, existe um grande compromisso por parte dos governos sub-nacionais para aumentar o fluxo de financiamento do clima para os povos indígenas e comunidades tradicionais (veja Quadro 1).

MECANISMOS INOVADORES DE REPARTIÇÃO DE BENEFÍCIOS:

Exemplos bem-sucedidos da participação indígena em projetos e iniciativas de REDD+ jurisdicionais, tais como o Projeto Carbono Florestal Suruí em Rondônia, e o programa SISA no Acre, Brasil (veja Quadro 2), demonstram como o financiamento do clima pode ajudar os PI e CT a alcançarem os seus objetivos. Outros mecanismos, tais como os sistemas de incentivo com base no desempenho, recompensam fazendas, territórios ou jurisdições pelo seu progresso em cumprir prazos previamente estabelecidos, que podem incluir a redução do desmatamento e outros objetivos. Estes sistemas de incentivo, sejam eles normativos, financeiros ou contratuais, têm o potencial de reconhecer e recompensar os PI e CT por suas contribuições nas metas de desempenho, ao estabelecer condições para uma transição regional para o desenvolvimento rural de baixas emissões.

POTENCIAL PARA MELHORAR A SEGURANÇA

TERRITORIAL: Quando os PI participam efetivamente dos diálogos sobre REDD e DRBE, avanços podem resultar no reconhecimento formal das terras destes povos. Por exemplo, através da iniciativa MesoCarbon as organizações indígenas e de comunidades tradicionais na América Central estão incorporando questões de segurança territorial e direitos políticos e culturais no REDD+ e outras estratégias. Na Califórnia, a Tribo Yurok usou os lucros de uma projeto de carbono voluntário para adquirir terras adjacentes ao seu território de uma empresa madeireira, garantindo o acesso a importantes recursos naturais e culturais, e melhorando a gestão de bacias hidrográficas críticas aos recursos pesqueiros da tribo. Neste sentido, a segurança territorial não deve ser um pré-requisito para a inclusão no REDD+/DRBE, mas sim um objetivo central e integrado aos diálogos jurisdicionais mais amplos e às abordagens para reduzir as emissões e aumentar a equidade social.

RECOMENDAÇÕES PARA AMPLIAR A INCLUSÃO E MELHORAR OS BENEFÍCIOS DO DRBE PARA OS POVOS INDÍGENAS:

ABORDAR OS OBSTÁCULOS SISTÊMICOS: Em primeiro lugar o DRBE deve abordar os obstáculos sistêmicos enfrentados pelos PI e CT na realização de suas aspirações. Estas estratégias devem incluir a garantia e proteção ao direito territorial, o fornecimento de uma gama de serviços e apoio para que as comunidades dependentes da floresta possam melhorar os seus meios de vida, e apoiar



os empreendimentos comunitários e o acesso destes ao mercado, caso desejado. Melhorar a participação dos PI e CT nos diálogos regionais relacionados às mudanças climáticas e ao ordenamento territorial é um passo fundamental, que implicará na eliminação de barreiras logísticas e de linguagem para a sua efetiva participação.

MITIGAR OS RISCOS E INCERTEZAS DO FINANCIAMENTO DO CLIMA ATRAVÉS DE ABORDAGENS JURISDICIONAIS INTEGRADAS:

O financiamento do clima, incluindo o REDD+ e o envolvimento de mercados de carbono voluntário, é apenas uma peça do quebra-cabeça. Estas iniciativas não devem ser intervenções independentes, mas sim parte de um conjunto mais amplo de intervenções com vistas à melhoria dos meios de subsistência e qualidade de vida das comunidades que dependem da floresta.

INCENTIVOS ESPECÍFICOS: No âmbito da abordagem jurisdicional diversos incentivos e estratégias devem ser concebidos de forma a responder às necessidades específicas dos PI e CT, bem como para confrontar as ameaças diretas e indiretas enfrentadas pelas comunidades.

CAPACITAÇÃO LOCAL: As comunidades indígenas, como muitas comunidades que dependem de recursos naturais, enfrentam uma série de novos desafios, desde ter que se adequar para acessar os mercados globais até adaptar-se às mudanças climáticas. Capacitar as comunidades para enfrentarem esses novos desafios, incluindo o desenvolvimento de habilidades para transformar os sistemas de produção, envolver-se na economia do carbono, assim como negociar os termos equitativos com governos e atores do setor privado, será fundamental à medida que as regiões embarcarem na mudança de paradigma do DRBE.

APOIAR GOVERNOS SUB-NACIONAIS PARA GARANTIR E PROTEGER OS DIREITOS DOS PI E CT:

Apesar dos ganhos no reconhecimento formal dos direitos dos PI e TC em todas as regiões tropicais, essas comunidades enfrentam múltiplas ameaças à segurança territorial e muitas vezes protegem sozinhas as suas fronteiras. As agências de governo devem melhorar sua capacidade na implementação legislativa, na proteção dos direitos dos PI e CT, e na provisão de serviços governamentais a estas comunidades (p. ex. saúde e educação). Ao fazer isso, os governos sub-nacionais ajudam a fortalecer as comunidades indígenas e tradicionais, lançando as bases para uma maior inclusão e repartição de benefícios.



PHOTO AMPB



PHOTO AMPB



A **Aliança dos Trópicos Sustentáveis** é uma parceria estratégica de organizações não-governamentais e independentes, que se baseia em pesquisa, no envolvimento multisetorial e no conhecimento local para desenvolver modelos alternativos de desenvolvimento

rural de baixas emissões (DRBE) nas regiões tropicais. Os membros fundadores desta Aliança são o Earth Innovation Institute (Brasil, Indonésia, Colômbia), a Pronatura-Sur (México), o Instituto del Bien Común (Peru), o Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia (Brasil), e o Green Belt Movement (Kenya), com a colaboração do Verification Research, Training and Information Centre.

PARCEIROS



A **Aliança dos Povos Indígenas do Arquipélago** (Aliansi Masyarakat Adat Nusantara—AMAN) é uma organização indígena independente criada em 1999.

Presente em 33 províncias indonésias, a AMAN é composta por 2349 comunidades indígenas de todo o arquipélago Indonésio, representando aproximadamente de 15 a 17 milhões de pessoas. A AMAN é uma das maiores organizações de povos indígenas do mundo e uma das principais da Ásia a tratar com questões dos povos indígenas.

COM APOIO FINANCEIRO DE



O Consórcio Meios de Vida Baseados na Floresta

é uma parceria de nove organizações ambientalistas e indígenas que tem por objetivo capacitar as comunidades que dependem da floresta, para que estas contribuam plenamente e se beneficiem diretamente dos esforços de mitigação às mudanças climáticas. O Consórcio trabalha na capacitação de comunidades indígenas, e outras comunidades de base florestal, na melhoria da gestão dos seus territórios e florestas, ao mesmo tempo em que apóia jurisdições-chave no desenvolvimento de quadros institucionais e políticos que sejam mais inclusivos com relação aos direitos e visões destas comunidades. Os membros do Consórcio são a Forest Trends, a COICA, o Earth Innovation Institute, a EcoDecisión, Environmental Defense Fund, a Metareilá, IPAM, PRISMA, AMPB e a Pronatura-Sur.

PARCEIROS



PARA MAIS INFORMAÇÃO

www.earthinnovation.org/our-work/

CONTATO

Maria DiGiano mdigiano@earthinnovation.org