

# Redução das emissões por desmatamento e créditos de carbono: povos indígenas e incentivos à proteção florestal

## Resumo executivo

A Coalizão LEAF (Reduzindo Emissões por meio da Aceleração do Financiamento Florestal) mobilizou um montante inicial de US\$ 1 bilhão para compensar as reduções do desmatamento tropical em nível jurisdicional, verificadas por meio de um padrão rigoroso e independente que incorpora integralmente as salvaguardas sociais e ambientais de Cancún. A decisão da Coalizão de pagar por reduções jurisdicionais do desmatamento, que podem incluir projetos individuais de redução de emissões aninhados em programas jurisdicionais, mas não projetos isolados, representa uma evolução significativa do mercado em favor das abordagens jurisdicionais, em consonância com decisões políticas adotadas no âmbito do Acordo de Paris, com o acordo de redução das emissões da aviação conhecido como CORSIA e com o sistema de limitação regulada (*cap-and-trade*) da Califórnia. As abordagens jurisdicionais produzem reduções de alta qualidade das emissões<sup>1</sup> permitindo ao mesmo tempo que os benefícios fluam para comunidades com baixas emissões históricas, como os povos indígenas, bem como para aquelas com emissões historicamente altas que promovam reduções significativas.

O Programa REDD Early Movers (REM) do Banco Alemão de Desenvolvimento no Acre e Mato Grosso ilustra na prática o funcionamento de programas jurisdicionais equitativos e eficazes de redução de emissões e mostra como eles podem

funcionar em outros lugares. No Acre, os recursos do projeto para o subprograma indígena, aproximadamente proporcionais à área do estado ocupada por territórios indígenas, foram alocados de acordo com as prioridades definidas por 20 lideranças indígenas provenientes da maioria dos 36 territórios indígenas do estado. O Acre inovou no desenvolvimento de seu Sistema de Incentivo a Serviços Ambientais ao definir claramente como beneficiários dos pagamentos de incentivos (como o REM) os prestadores de serviços ambientais de redução do desmatamento, incluindo, em primeiro lugar, as comunidades indígenas e tradicionais, em vez dos titulares de direitos de carbono decorrentes da propriedade de ativos territoriais ou estoques de carbono florestais. Essa formulação permite a alocação equitativa e eficaz de benefícios e, ao mesmo tempo, evita custos de transação potencialmente astronômicos, conflitos intratáveis e atrasos imprevisíveis na concepção e concessão de direitos de carbono com base, por exemplo, na propriedade da terra.

O Programa REM do Mato Grosso incluiu um subprograma de Territórios Indígenas altamente participativo, formulado por meio da recém-organizada Federação de Povos e Organizações Indígenas do Mato Grosso (FEPOIMT), em consulta com 42 dos 43 povos indígenas do estado. O subprograma teve como foco o fortalecimento da FEPOIMT e das organizações indígenas estaduais, o planejamento da gestão territorial e o apoio à mobilização política de jovens e mulheres indígenas, além de incluir um projeto de resposta emergencial à pandemia de Covid-19. Uma avaliação independente realizada por representantes da sociedade civil concluiu que a mediação dos doadores propiciou um diálogo sem precedentes entre o governo estadual e as organizações indígenas e contribuiu

---

<sup>1</sup> Schwartzman et al 2021 *Environ. Res. Lett.*  
<https://doi.org/10.1088/1748-9326/ac18e8>

significativamente para a consolidação da FEPOIMT como protagonista político.

## Introdução

O lançamento da Coalizão LEAF (Reduzindo Emissões por meio da Aceleração do Financiamento Florestal), no âmbito da qual Noruega, Estados Unidos, Reino Unido, Amazon, Salesforce, Nestlé, Unilever e outras corporações se comprometeram a investir pelo menos US\$1 bilhão para pagar países e estados por reduções confirmadas no desmatamento tropical, reavivou as discussões sobre os riscos e benefícios potenciais desses tipos de transações para as florestas, povos indígenas e comunidades locais. Algumas das questões que envolvem a Coalizão LEAF retomam as discussões da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC, na sigla em inglês) sobre a Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação Florestal nos Países em Desenvolvimento (REDD+), a estrutura política encampada pela UNFCCC em 2005 e adotada definitivamente no Artigo 5 do Acordo de Paris de 2015. Nos últimos anos, ocorreram avanços importantes nas políticas de incentivo para a redução do desmatamento, bem como vários exemplos concretos de como essa abordagem pode ser implementada na prática, que devem ser considerados ao avaliar os riscos e benefícios potenciais da iniciativa LEAF. O Sistema de Incentivo a Serviços Ambientais (SISA) do estado do Acre, em particular, desenvolveu uma inovação crucial ao determinar que seus beneficiários são os prestadores de serviços ambientais de redução do desmatamento – em primeiro lugar, os povos indígenas e comunidades tradicionais – e não os titulares de direitos de carbono baseados na propriedade de terras ou de estoques de carbono florestal.

## *Projetos e jurisdições*

Nos últimos anos, todos os principais fóruns políticos internacionais optaram por aceitar as reduções de emissões do desmatamento em níveis jurisdicionais – estaduais ou nacionais – mas não no nível de projetos autônomos. O Artigo 5 (REDD+) do Acordo de Paris da UNFCCC, o Sistema de Compensação e Redução de Carbono para Aviação Internacional (CORSA, na sigla em inglês) da Organização de Aviação Civil Internacional e o Padrão para Florestas Tropicais (TFS, na sigla em inglês) da Califórnia permitem a atribuição de créditos de carbono para reduções de emissões resultantes de desmatamento em nível estadual ou nacional, mas não para projetos avulsos. Portanto, o fato de que o padrão ART/TREES usado exclusivamente pela Coalizão LEAF aceita apenas reduções jurisdicionais de emissões por desmatamento está em conformidade com todas as principais arcabouços políticas de mercado, regulamentadas. Isso tem consequências extremamente importantes para a qualidade ambiental e social das reduções de emissões.

Projetos isolados, a despeito do setor de origem das emissões, baseiam-se necessariamente na projeção de um cenário de linha de base detalhando o que teria acontecido se o projeto não tivesse sido executado. A descrição de um cenário desse tipo com base no nível usual de emissões pode, em alguns casos, ser relativamente simples (por exemplo, emissões de metano em um aterro sanitário), mas também pode ser muito mais complexa e incerta – por exemplo, ao projetar o desmatamento futuro em uma área de 1.000 (ou 1.000.000) hectares de floresta. Além disso, os desenvolvedores de projetos tendem a optar voluntariamente por locais onde as linhas de base oferecem retornos econômicos atraentes. As abordagens jurisdicionais, por outro lado,

abrangem todos os atores em uma região vasta, reduzindo as oportunidades de seleção deliberada. Além disso, os sistemas jurisdicionais de redução de emissões geralmente quantificam essas reduções em relação a uma linha de base histórica, que deve diminuir ainda mais com o tempo. Isso elimina a necessidade de elaborar cenários contrafactuais para emissões futuras, assegura reduções absolutas das emissões em grande escala e cria uma ambição crescente ao longo do tempo para garantir a redução contínua do desmatamento.

A abordagem jurisdicional tem implicações particularmente importantes para os povos indígenas e as comunidades locais. Os projetos isolados, em qualquer setor, invariavelmente favorecem os emissores historicamente elevados, uma vez que eles têm maior escopo para reduzir suas emissões (ou maior "adicionalidade"). Como costumam ter pouco ou nenhum desmatamento histórico, os povos indígenas e comunidades locais geralmente são elegíveis para poucos créditos. Porém, uma abordagem jurisdicional voltada para reduções de emissões em âmbito estadual ou nacional pode dividir os benefícios conforme a jurisdição, ou as partes interessadas, considerem adequado a fim de atingir as metas de redução de emissões em andamento, inclusive por meio de benefícios aos povos indígenas. Exemplos do Programa *REDD Early Movers* (REM) do KfW/GIZ demonstram como essa abordagem tem funcionado na prática. Os doadores e/ou compradores privados e investidores em programas jurisdicionais podem ajudar a garantir que os povos indígenas e comunidades locais sejam

incluídos no planejamento e na repartição dos benefícios.

## *Programa REDD Early Movers – o REDD+ jurisdicional na prática*

### **Acre**

O Programa REM foi lançado em 2011 na conferência ambiental internacional Rio+ 20 pelo Ministério Federal de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (BMZ) da Alemanha com o objetivo de recompensar países ou estados que adotassem medidas para reduzir o desmatamento. O estado do Acre, pioneiro em desenvolvimento sustentável na Amazônia, desenvolve e implementa desde 1998 políticas de desenvolvimento sustentável com baixo teor de carbono, que incluem o Sistema Estadual de Incentivo a Serviços Ambientais (SISA) de 2010. Entre 2005 e 2015, o Acre reduziu seu desmatamento em cerca de 60% e suas emissões em quase 40 milhões de tCO<sub>2</sub>, aumentando ao mesmo tempo o PIB, o PIB per capita e a produção agrícola. As agências alemãs de assistência ao desenvolvimento KfW e GIZ e o governo do Acre concordaram em adotar como linha de base a taxa média de desmatamento entre 2001 e 2010, estabelecendo uma compensação de USD5/tCO<sub>2</sub> para parte das reduções de emissões alcançadas entre 2011 e 2015 (cerca de 16,5% das reduções abaixo da linha de base)<sup>2</sup>. O Acre, de fato, reduziu as emissões muito além da compensação recebida. No total, o Acre recebeu US\$ 30,44 milhões de 2012 a 2017 por meio de dois contratos. Desses recursos, 10 a 30%

---

<sup>2</sup> "REDD+ in the State of Acre, Brazil: Rewarding a pioneer in forest protection and sustainable livelihood development." KfW Development Bank. January 2017. <https://www.kfw->

foram investidos no fortalecimento da administração do SISA e 70 a 90% foram pagos a beneficiários locais (Figura 1).<sup>3</sup>

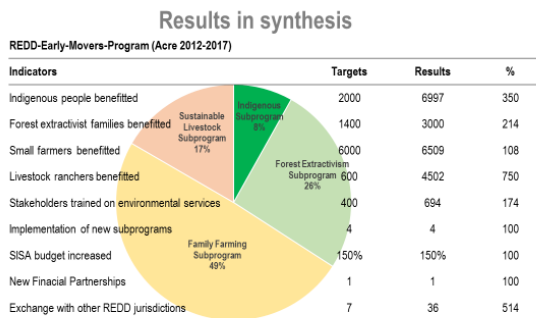


Figura 1. Resultados do REM Acre, 2012-2017 (fase 1)

O SISA superou suas metas na maioria das categorias. A meta do Subprograma Indígena, por exemplo, ia beneficiar duas mil pessoas, mas na verdade foram beneficiadas cerca de 6.997 (Figura 1). Na segunda fase do REM Acre, assinada em 2017, a Alemanha e o Reino Unido se comprometeram a disponibilizar cerca de US\$ 37 milhões para novas reduções de emissões, programadas para ocorrer até 2022<sup>4</sup>.

### Subprograma Indígena

Há 15 povos indígenas com 23.248 pessoas em 37 territórios indígenas no Acre, com cerca de 2,4 milhões de hectares, além de três grupos isolados. Os territórios indígenas cobrem cerca de 14% do estado e a população indígena representa cerca de 2,7% da população do estado, ou quase 10% da população rural<sup>5</sup>. Os povos indígenas do Acre, portanto, refletem a situação dos povos indígenas na Amazônia de forma mais ampla. Os

territórios indígenas são a categoria de terras menos desmatada no estado.

Não existe uma organização representativa única dos povos indígenas do Acre, o que significa que a consulta com os povos indígenas sobre o Sistema Estadual de Incentivos aos Serviços Ambientais (SISA), objeto do programa REM, envolveu discussões com múltiplos líderes e organizações indígenas, bem como com organizações da sociedade civil que mantêm relações de longo prazo com os povos indígenas. Assim como em outros estados amazônicos, o acesso aos territórios indígenas é difícil. A maioria dos territórios está localizada nas cabeceiras dos rios que cortam o estado ou em suas proximidades e o acesso é quase todo fluvial. A consulta aos povos indígenas no Acre é ainda mais intrinsecamente problemática do que em muitas outras regiões da Amazônia.

A participação indígena na fase I do REM se deu inicialmente por meio da Comissão Estadual de Validação e Acompanhamento (CEVA) do SISA. Uma das várias comissões mistas setoriais entre sociedade civil e governo criadas para aumentar a participação e permitir a participação pública na formulação e monitoramento de políticas, a CEVA estabeleceu um grupo de trabalho indígena que inclui três agências governamentais e 20 lideranças indígenas, além de organizações da sociedade civil, para monitorar e validar o Subprograma Indígena do SISA. Embora não houvesse uma organização representativa dos povos indígenas abrangendo todo o estado, o SISA apoiou o trabalho da Associação do

<sup>3</sup> Röper, Monika., Camargo, Marisa., Brandão, Sâmya Milena. "Conceptual bases, results and lessons learned of REDD+: the implementation of the first phase of the REDD early movers programme in Acre." 2018. KfW and the Instituto de Mudança Climática do Acre.

<sup>4</sup> "Programa para pioneiros em REDD+ (REM)" Instituto de Mudanças Climáticas e Regulação de Serviços Ambientais. 2020. <http://imc.ac.gov.br/programa-para-pioneiros-em-redd-rem/>

<sup>5</sup> Op cit, 3.

Movimento dos Agentes Agroflorestais Indígenas do Acre (AMAIAAC) com as comunidades locais para desenvolver Planos de Gestão Ambiental Territorial Indígena (PGATI) em 28 dos 37 territórios indígenas do estado, remunerando 150 agentes agroflorestais indígenas. Os agentes agroflorestais ofereceram treinamento e assistência técnica às comunidades para diversificar a produção, melhorar a gestão dos recursos e planejar o uso coletivo da terra. Embora não seja propriamente uma organização representativa, a AMAIAAC está presente e atuante na grande maioria dos territórios e povos indígenas do estado. O treinamento de agentes agroflorestais indígenas foi uma abordagem pioneira na Amazônia, servindo de modelo para a elaboração da Política Nacional de Gestão Ambiental e Territorial de Terras Indígenas (PNGATI), que lançou iniciativas semelhantes em toda a região.

Entre os benefícios para as comunidades indígenas, podemos citar os seguintes:

- Contratação de 150 agentes agroflorestais indígenas, que trabalham com as comunidades para planejar e implementar uma gestão territorial sustentável;
- Treinamento de 50 novos agentes agroflorestais indígenas;
- Subsídios a organizações indígenas para a elaboração de planos de gestão ambiental territorial e fortalecimento do patrimônio cultural indígena;
- Apoio geral a 21 dos 37 territórios indígenas do estado;
- Chamada de propostas direcionadas às comunidades indígenas;
- Desenvolvimento participativo do Subprograma Indígena do SISA.

Com intensas discussões no âmbito do Comitê Indígena da CEVA, deliberações sobre propostas dos povos indígenas em resposta à chamada de propostas do REM e monitoramento de sua execução, além do investimento efetivo da maioria dos recursos pelas comunidades locais, o Subprograma Indígena foi mais participativo do que outros. Por outro lado, a relativa falta de experiência das comunidades provocou atrasos na implantação e na geração de relatórios sobre o projeto. A capacitação das organizações indígenas locais em gestão foi a principal recomendação feita na avaliação independente da fase I do REM no Acre<sup>6</sup>. O Subprograma Indígena do REM no Acre teve como foco a implantação de Planos de Gestão Ambiental Territorial Indígena, a capacitação e o apoio a agentes agroflorestais indígenas e a formação diferenciada de professores indígenas interculturais.



Membros dos povos da floresta colhendo castanhas-do-pará

O SISA do Acre introduziu uma inovação importante que passou relativamente despercebida. O Artigo 4 especifica quem são os prestadores de serviços ambientais previstos na lei e o Artigo 5 define o que os prestadores de serviços ambientais devem fazer para se tornarem beneficiários do

---

<sup>6</sup> Op cit, 3.

SISA<sup>7</sup>. Uma premissa comum, particularmente nas metodologias de projetos de compensação, é a de que a alocação de direitos de carbono é fundamental para que um sistema de incentivos reduza eficazmente o desmatamento e que a determinação legal de quem são os detentores dos direitos é uma etapa preliminar indispensável para a criação de tal sistema. No SISA, o princípio operacional é a prestação do serviço de redução de emissões, ou seja, a adoção de ações que resultem na diminuição de emissões, e não a propriedade de determinados estoques de carbono ou áreas terrestres. De um ponto de vista conceitual, isso é perfeitamente compatível com os sistemas de crédito por redução de emissões de forma mais ampla. Uma empresa que opte voluntariamente por gerar um crédito de redução de emissões por meio da redução de suas próprias emissões além do necessário, ou que gere energia renovável de modo a reduzir a intensidade de emissões do sistema geral de energia, não está transferindo direitos sobre estoques de carvão ou petróleo. Ela está adquirindo um crédito de carbono por ter agido para reduzir suas próprias emissões, ou as de terceiros, além de qualquer obrigação legal.

O reconhecimento conceitual de que o que está em questão na redução das emissões por desmatamento são os direitos de carbono baseados não na propriedade de estoques de carbono ou outros ativos, mas no serviço ou ação de redução de emissões, tem várias consequências práticas importantes. São raras as jurisdições com direitos de propriedade de carbono legalmente definidos, e criá-los e alocá-los seria, no melhor dos casos, um procedimento caro e demorado. Em regiões

de floresta tropical, onde a posse da terra frequentemente é obscura ou sujeita a reivindicações e conflitos, tornar a alocação de direitos de carbono uma pré-condição necessária para criar incentivos à redução do desmatamento significaria adiar os sistemas de incentivos até um futuro indefinido, mas distante. A compreensão das reduções de emissões como um serviço ou ação – como geralmente é feito pelos sistemas de comércio de emissões – resolve esses problemas, como o SISA do Acre demonstrou.

### **Mato Grosso**



Chapada dos Guimarães, Mato Grosso

Em 2017, o REM destinou cerca de US\$ 54 milhões do Ministério Federal de Cooperação e Desenvolvimento Econômico da Alemanha e da Estratégia Britânica de Energia e Indústria ao estado de Mato Grosso para reduções do desmatamento entre 2015 e 2019, adquiridas entre 2017 e 2020. O estado se comprometeu a manter o desmatamento abaixo de 1.788km<sup>2</sup>/ano e conseguiu cumprir essa meta durante toda a vigência do programa. O programa direcionou 40% dos recursos para o fortalecimento institucional do sistema estadual de incentivos a serviços

---

<sup>7</sup> "Sistema Estadual de Incentivos a Serviços Ambientais (SISA)." Law N. 2.308, October 22, 2010. Governor's Office, Acre, Brazil.

ambientais e 60% para três subprogramas específicos: agricultura familiar, populações tradicionais e comunidades da floresta amazônica, cerrado e pantanal; territórios indígenas; e agricultura e pecuária sustentáveis por produtores rurais de médio porte<sup>8</sup>. Cerca de US\$ 7,13 milhões, ou 13% dos recursos totais do projeto, foram alocados ao componente Territórios Indígenas. O subprograma Territórios Indígenas foi, de certa forma, ainda mais notável do que o subprograma indígena do Acre. Ao contrário de outros estados amazônicos, o Acre caracteriza-se há muito tempo por um forte apoio da sociedade civil aos povos indígenas, e os governos estaduais de 1998 a 2017 mantiveram o diálogo com os povos indígenas do estado, bem como o investimento na sustentabilidade dos territórios indígenas. Historicamente, outros estados amazônicos têm considerado os povos indígenas, na melhor das hipóteses, como uma responsabilidade do governo federal, ou frequentemente como empecilhos ao desenvolvimento econômico. Consequentemente, é de particular interesse que o principal resultado do subprograma Territórios Indígenas do REM tenha sido o fortalecimento da recém-organizada federação estadual de povos indígenas – a Federação dos Povos e Organizações Indígenas do Mato Grosso (FEPOIMT). Isso ilustra o poderoso papel que os doadores (ou investidores) podem desempenhar na intermediação do diálogo e na governança participativa do projeto

---

<sup>8</sup> “Programa Global REDD para Pioneiros no estado do Mato Grosso.” FUNBIO. [https://www.funbio.org.br/en/programas\\_e\\_projeto/s/rem-mato-grosso/](https://www.funbio.org.br/en/programas_e_projeto/s/rem-mato-grosso/)

<sup>9</sup> “Nota Técnica 2020.” Instituto Centro de Vida. 2020 <https://www.icv.org.br/website/wp-content/uploads/2020/04/nota-tecnica-pl-17-2020-final-versanfro.pdf>

<sup>10</sup> Alencar, Taiguara., Duchrow, Anselm., Sonntag, Ute. “Technical Cooperation for the REDD Early

com organizações indígenas, mesmo quando esses aspectos eram inexistentes ou pouco expressivos.

Existem 43 povos indígenas no Mato Grosso, em 116 territórios que cobrem 21,6 milhões de hectares, ou cerca de 23% do estado<sup>9</sup>. A FEPOIMT, criada em 2016, enfrenta muitos dos mesmos desafios de outras organizações indígenas na Amazônia: comunicações e transporte precários em áreas enormes, infraestrutura e capacidade técnica limitadas. É notável que o desenho do subprograma de Territórios Indígenas do REM-MT tenha focado a governança participativa baseada no consentimento livre, prévio e informado, em conformidade com a convenção 169 da OIT<sup>10</sup>. Os objetivos prioritários do subprograma incluíram<sup>11</sup>:

- Consolidação da FEPOIMT como organização representativa dos povos indígenas do Mato Grosso;
- Capacitação para gestão de projetos indígenas;
- Promoção da conformidade jurídica e atribuição de responsabilidades nas organizações indígenas de base;
- Ampliação da ação política de mulheres e jovens indígenas;
- Apoio à gestão territorial e ambiental dos territórios indígenas.

Movers (REM) Program -Mato Grosso and Acre - Brazil.” September, 2018. German Society for International Cooperation. <https://www.giz.de/en/downloads/giz2019-en-rem-brasil.pdf>

<sup>11</sup> Miranda, C. “Programa REDD for Early Movers Mato Grosso: Avaliação Independente da Sociedade Civil.” 2021. Curare Serviços Artísticos, Culturais e Socioambientais.



Planejamento para o subprograma de Territórios Indígenas, REDD Early Movers, Mato Grosso

O subprograma foi estruturado a partir de uma série de oito *workshops* (um em cada uma das sete subdivisões regionais da FEPOIMT e um *workshop* sobre mulheres, equidade e juventude), incluindo 42 dos 43 povos indígenas do estado. O modelo de governança participativa adotado nesse subprograma exigiu amplas consultas sobre propostas de políticas entre os líderes da FEPOIMT e as organizações locais (16 organizações indígenas locais, bem como várias agências governamentais municipais, endossaram a proposta de novembro de 2018 para o subprograma indígena, que foi organizado conjuntamente pelo Instituto Centro de Vida (ICV), FEPOIMT, GIZ e Assistência Alemã ao Desenvolvimento)<sup>12</sup>. Como observado anteriormente, esse nível de interação entre as organizações indígenas e o governo estadual era praticamente inédito.

O subprograma resultou na alocação de R\$ 23 milhões para projetos indígenas desenvolvidos e executados pelas organizações indígenas nas áreas de saúde, comunicações, segurança alimentar e incêndios, entre outras, além de um plano emergencial de combate à pandemia de Covid-19. As pessoas entrevistadas durante

<sup>12</sup> “Proposta de Subprograma ‘Territórios Indígenas’.” Federação dos Povos e Organizações Indígenas de Mato Grosso. November 2018. [https://www.icv.org.br/drop/wp-content/uploads/2018/12/Resumo\\_SubprogramaTerritoriosIndigenas-REM-MT\\_vf4-1.pdf](https://www.icv.org.br/drop/wp-content/uploads/2018/12/Resumo_SubprogramaTerritoriosIndigenas-REM-MT_vf4-1.pdf)

a avaliação independente concordaram que, sem o plano de emergência, a catástrofe pandêmica teria sido muito pior. Segundo os avaliadores do projeto, o fortalecimento da FEPOIMT e das organizações locais foi uma das conquistas mais importantes do subprograma. Os mesmos fatores que geram atrasos na implantação de projetos e na produção de relatórios no Acre também se aplicam ao Mato Grosso. Os avaliadores também constataram que a documentação e a transparência do governo em relação ao programa REM eram seus pontos fracos. O sistema de monitoramento de salvaguardas ainda não havia sido iniciado quando a avaliação foi realizada<sup>13</sup>. (Miranda, C. 2021. Programa REDD for Early Movers Mato Grosso: avaliação independente da sociedade civil. Curare Serviços Artísticos, Culturais e Socioambientais. Brasília, DF). As lacunas culturais em torno das expectativas administrativas entre os governos da Alemanha e do Mato Grosso são significativas, e mais ainda entre o governo alemão e as organizações indígenas. Os resultados até o momento indicam esforços e investimentos consideráveis de todas as partes.

Os resultados do sistema de sensoriamento remoto DETER para desmatamento indicam que os esforços do Mato Grosso nesse sentido vêm surtindo efeito: o desmatamento no estado diminuiu mais de 20% entre 2020 e 2021<sup>14</sup>.

## Conclusões

<sup>13</sup> Op cit, 11.

<sup>14</sup>“Terrabrazilis Database-DETER” Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais. September 3, 2021. <http://terrabrazilis.dpi.inpe.br/app/dashboard/alerts/legal/amazon/aggregated/>



A abordagem jurisdicional de redução de emissões adotada pela Coalizão LEAF baseia-se na constatação fundamental de que um sistema de redução de emissões eficaz e de grande escala deve recompensar tanto aqueles que optam por não emitir, embora legalmente possam fazê-lo, quanto aqueles que historicamente protegeram os estoques de carbono e continuam a fazê-lo, bem como as agências governamentais que evitam as emissões ilegais. Tanto os atores que reduzem os fluxos de emissões como os que protegem os estoques agem para diminuir as emissões de CO<sub>2</sub> na atmosfera. No caso das emissões por desmatamento, a luta dos povos indígenas pelo reconhecimento e defesa de seus territórios contribui diretamente para a redução do desmatamento. Basta examinar os dados de sensoriamento remoto da Amazônia para constatar que a fronteira do desmatamento termina onde começam os territórios indígenas e áreas protegidas (geralmente ocupadas por comunidades tradicionais). Quando o respeito à lei e à sua aplicação diminui, como vimos no Brasil em 2019, 2020 e 2021, as invasões e emissões de territórios indígenas e áreas protegidas aumentam, indicando que a ameaça à integridade dessas áreas e seus estoques de carbono é real. Consequentemente, a atribuição de crédito tanto àqueles que reduzem os fluxos como àqueles que protegem os estoques dentro de uma região proporciona benefícios contínuos.

As experiências do programa REDD Early Movers no Acre e no Mato Grosso demonstram que a repartição inclusiva de benefícios, apoiando diretamente as comunidades indígenas e locais, é totalmente viável – muito embora a execução, o monitoramento e a atribuição

de responsabilidades sobre o projeto nem sempre atendam aos prazos e padrões governamentais e internacionais. Os atrasos nos sistemas de monitoramento de salvaguardas no Mato Grosso são um exemplo disso.

O debate sobre quem deve se beneficiar dos sistemas de incentivos para reduzir o desmatamento permanece em aberto. Diferentes jurisdições propuseram respostas variadas. Algumas alocaram direitos de carbono a proprietários privados, enquanto em outras os provedores de serviços ambientais de redução do desmatamento têm direito ao benefício<sup>15</sup>. O SISA do Acre criou um precedente legal estratégico ao determinar que os prestadores de serviços ambientais de redução do desmatamento – os povos indígenas e tradicionais em um primeiro momento – e não os titulares de direitos de carbono baseados na propriedade de ativos são os legítimos beneficiários do pagamento de incentivos. O programa REDD Early Movers da Alemanha validou o potencial dessa abordagem.

Os programas do Acre e do Mato Grosso sugerem que provavelmente será necessário promover a capacitação das organizações indígenas para a gestão de projetos. As avaliações não discutiram até que ponto os critérios de gestão e contabilidade para projetos indígenas podem ser arbitrários e inadequados para iniciativas interculturais. Uma das principais conclusões da avaliação do REM Mato Grosso pela sociedade civil é que a presença e participação das agências doadoras (por exemplo, a GIZ) ajuda a promover o diálogo entre os povos indígenas e os governos estaduais. Essa observação tem aplicabilidade muito ampla tanto para investidores como para

---

<sup>15</sup> Streck, Charlotte. “Who Owns REDD+? Carbon Markets, Carbon Rights and Entitlements to REDD+

Finance.” *Forests* 11, no. 9 (September 2020): 959. <https://doi.org/10.3390/f11090959>.

doadores. O papel positivo que doadores e investidores podem desempenhar na mediação do diálogo entre as comunidades indígenas e locais e as organizações e governos nos sistemas jurisdicionais de redução de emissões, bem como a compreensão de que os povos indígenas e comunidades tradicionais são os provedores de serviços ambientais básicos, incluindo a redução do desmatamento, têm enorme potencial para catalisar a proteção florestal em grande escala com integridade socioambiental – uma meta procurada por empresas e comunidades.