



**Encontro da Sociedade  
Brasileira de Economia  
Ecológica**

Brasília, 4 a 8 de Outubro de 2011

**Políticas Públicas e a Perspectiva da Economia Ecológica**

**IX ENCONTRO NACIONAL DA ECOECO**  
Outubro de 2011  
Brasília - DF - Brasil

---

**ADAPTAÇÃO INSTITUCIONAL ENTRE POVOS TRADICIONAIS: OS PROJETOS DE REDD+ NOS TERRITÓRIOS INDÍGENAS DOS SURUÍ E DOS CINTA LARGA**

**Fabiano Toni** (Centro de Desenvolvimento Sustentável) - fabtoni@gmail.com  
*Engenheiro Agrônomo, Doutor em Ciência Política, professor do Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília*

**Isadora A. R. Ferreira** (USAID/Brasil) - Isadoradeafrodite@gmail.com  
*Jornalista, mestre em desenvolvimento sustentável pelo Centro de Desenvolvimento Sustentável da UnB, oficial de comunicação da USAID/Brasil*

**Igor N. R. Ferreira** (Fundação Nacional do Índio - FUNAI) - ignicolau@gmail.com  
*Biólogo, mestre em desenvolvimento sustentável pelo Centro de Desenvolvimento Sustentável da UnB*

# **Adaptação institucional entre povos tradicionais: os projetos de REDD+ nos territórios indígenas dos Suruí e dos Cinta Larga**

*Fabiano Toni*

*Isadora A.R. Ferreira*

*Igor N.R. Ferreira*

*Centro de Desenvolvimento Sustentável*

*Universidade de Brasília*

## **Resumo**

No Brasil, os povos indígenas têm controle formal sobre 21% da Amazônia, e suas terras são comprovadamente as mais bem preservadas da região. Eles são também o grupo social mais vulnerável da região. A maior parte da população indígena depende dos recursos naturais para subsistência e está cada vez mais ameaçada por eventos climáticos extremos. Apesar de suas terras proverem serviços ecossistêmicos cruciais, eles recebem muito pouco em troca: os serviços públicos em suas terras são deficientes, e seus territórios são constantemente ameaçados. Os indígenas têm pouco poder político e dependem do governo central para administrar suas terras. Projetos de REDD+ poderiam representar uma oportunidade sem precedentes para os povos indígenas se tornarem mais autônomos. No entanto, tirar proveito dessa oportunidade requer um enorme esforço por parte dos indígenas para se adaptar não às mudanças climáticas, mas a instituições que lhes são alheias. Neste artigo, analisamos como grupos indígenas estão respondendo a essas oportunidades, com foco em dois casos contrastantes. O primeiro é um contrato de compra de créditos de carbono oferecido por uma empresa privada ao povo Cinta Larga. O segundo é o plano de uso da terra nos próximos 50 anos desenhado pelos Suruí, que contém, mas não está limitado à venda de créditos de carbono. Os Suruí demonstram estar de fato se adaptando para tirar proveito das mudanças institucionais que se desenham. O caso dos Cinta Larga, por outro lado, indica que agentes com melhor inserção no mercado de carbono podem se beneficiar dessas novas oportunidades sem grandes preocupações com as necessidades de longo prazo dos indígenas. Fica claro que os mercados por si só não vão proteger as terras indígenas de desmatamentos futuros.

## **Introdução**

Estima-se que os efeitos combinados do corte raso de florestas, da recuperação florestal em áreas abandonadas e da exploração madeireira são responsáveis por 10% a 25% das emissões globais de carbono causadas pelos humanos nos anos de 1990 [1]. O Protocolo de Quioto deu a países em desenvolvimento como o Brasil e a Indonésia, que são responsáveis por grande parte do desmatamento global, poucos incentivos para cortar suas emissões de

carbono. Desde meados dos anos 2000, cientistas, ativistas e formuladores de políticas têm feito pressão pela criação de mecanismos internacionais para compensar países em desenvolvimento que escolham reduzir suas emissões oriundas do desmatamento. Discussões atuais sobre o tema estão centradas em um conjunto de políticas conhecido como REDD+ (Redução de Emissões Oriundas do Desmatamento e da Degradação Florestal, mais conservação, manejo sustentável de florestas e aumento de estoques de carbono).

Alguns analistas alegam que projetos de REDD+ têm o potencial de gerar recursos suficientes para por um fim ao desmatamento em países como o Brasil [2]. As discussões sobre a implementação de REDD+ tendem a considerar duas opções: implementação por projeto ou por país. A maior parte das propostas de REDD+ favorece a última opção, já que permite operações em maior escala. Mais do que isso, a implementação por país requer que os governos adotem sistemas nacionais de contabilização de carbono, para controlar possíveis vazamentos e para distribuir os benefícios do REDD+ entre os atores relevantes [3]. À primeira vista, portanto, o REDD+ poderia levar a uma reversão na atual tendência de descentralização das políticas florestais, ou ao aprofundamento da centralização do manejo florestal onde a descentralização não é tendência [4].

Ainda não está claro se o modelo de REDD+ que vai prevalecer é centralizado ou descentralizado, ou se o REDD+ vai ser de fato incluído no mercado internacional de carbono, sob a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (UNFCCC). No entanto, agentes de mercado estão empreendendo esforços iniciais para comercializar o carbono florestal, principalmente via esquemas com base em projetos.

No Brasil, empreendedores têm persistentemente abordado povos indígenas com propostas para a assinatura de contratos de venda de créditos de carbono. Esses grupos são atrativos para esse tipo de contrato porque eles controlam enormes extensões de terras, particularmente na Amazônia. Mas do que isso, essas terras são usualmente cobertas por florestas densas e bem preservadas [5].

Outra característica dos povos indígenas brasileiros e suas terras é que eles se encontram intrincados em uma rede de instituições centralizadas e descentralizadas. Como veremos adiante, o governo federal é o proprietário das terras, mas os povos indígenas detêm o controle sobre os recursos naturais, inclusive as florestas e o carbono. De um lado, os povos indígenas têm grande nível de autonomia; por outro lado, eles são dependentes do Estado central para serviços públicos básicos, como saúde e educação.

### **Centralização, descentralização e os custos de proteção florestal**

Governos locais podem desempenhar um papel importante para o REDD+, porque a eficiência dos serviços governamentais é crucial para evitar vazamentos. Esse é um ponto chave em países grandes como o Brasil, nos quais o governo central não tem condições de monitorar o uso da terra em toda a sua extensão territorial. Essa falta de eficiência explica por que o país até agora não conseguiu controlar o desmatamento, apesar de sua legislação

ambiental extremamente restritiva. O envolvimento de governos locais pode reduzir consideravelmente os custos de transação do monitoramento do uso da terra. No entanto, como tem sido frequentemente alegado, governos subnacionais normalmente não dispõem de capacidade ou incentivos para fazer esse tipo de trabalho [6, 7]. O dinheiro proveniente do mecanismo de REDD+ pode alterar ambos os fatores de uma só vez.

A distribuição dos benefícios do REDD+ para governos locais pode trazer impactos positivos para as populações locais, já que a responsabilidade por serviços básicos, como saúde e educação, são responsabilidade dos governos estaduais e municipais. Porém, grupos que são marginalizados no nível local, particularmente os povos indígenas, podem sofrer com um mecanismo de REDD+ descentralizado. Embora os povos indígenas controlem cerca de 13% do território brasileiro, em 2008 somente seis indígenas foram eleitos prefeitos, de um total de 5.560 municípios. Para as câmaras de vereadores, só 61 indígenas foram eleitos entre os 51.748 postos de vereadores em todo o país.

O controle centralizado de terras indígenas, por outro lado, tem conseguido proteger minimamente tanto os territórios quanto os meios de vida desses povos que, provavelmente, já teriam sido expulsos de suas terras caso sua proteção estivesse a cargo de estados e municípios. Em alguns casos, o governo federal também garantiu a proteção de populações locais por meio da criação de reservas extrativistas que protegeram os extrativistas de fazendeiros e madeireiros invasores.

Apesar de todas as dificuldades enfrentadas pelo governo federal e pelas comunidades locais para manejar essas terras (Tabela 1), áreas protegidas (APs) de uso sustentável desempenharam um papel importante para deter o desmatamento. Um estudo que compara o desmatamento dentro e fora de áreas protegidas na Amazônia mostra que o desmatamento foi de 1,7 (em reservas extrativistas) a 20 (em parques nacionais) maior fora das áreas protegidas do que dentro do perímetro das APs [5]. Um outro estudo corrobora esses dados. Nos estados de Mato Grosso, Pará e Rondônia, que proporcionalmente têm as maiores áreas desmatadas da Amazônia, a média proporcional de desmatamento dentro de APs foi de, respectivamente, 3,5%, 4,5% e 4,7%. Fora dessas áreas, a proporção de desmatamento alcançou 33,9%, 29,2% e 48,1% respectivamente [8]. Em terras indígenas, o desmatamento é inferior a 2% [9].

No entanto, a criação de áreas de proteção é vista como um fardo para algumas parcelas da população local, devido às restrições de uso da terra. Não é surpresa que a criação dessas APs esteja cercada por conflitos e enfrente a resistência de políticos.

Os recursos provenientes do REDD+ têm o potencial de resolver muitos dos problemas que envolvem a criação de unidades de conservação e terras indígenas. A Fundação Nacional do Índio (Funai) enfrenta limitações no número de funcionários e no orçamento. Além disso, garimpeiros de diamantes e ouro, madeireiros e fazendeiros comumente invadem as terras indígenas próximas à fronteira agrícola. Recursos do REDD+ poderiam ser utilizados para oferecer melhores serviços públicos e maior proteção territorial aos povos indígenas. Esses recursos também poderiam prover compensações para municípios que têm grandes extensões de seus territórios transformadas em APs.

**Tabela 1.** Área e porcentagem de áreas protegidas em estados da Amazônia.

	Área total do estado km <sup>2</sup>	Áreas de proteção integral		Áreas de proteção de uso sustentável		Terras indígenas		% de todas as APs
		km <sup>2</sup>	%	km <sup>2</sup>	%	km <sup>2</sup>	%	
Acre	152.581	16.710	10,9	35.439	23,2	24.421	16	50,2
Amapá	142.815	47.772	33,5	40.761	28,5	11.879	8,3	70,3
Amazonas	1.570.746	112.485	7,2	228.621	14,6	427.967	27,2	48,9
Maranhão	249.632	13.401	5,4	722	0,3	22.584	9	14,7
Mato Grosso	903.358	29.469	3,3	1.318	0,2	138.012	15,3	18,7
Pará	1.247.690	126.405	10,1	185.944	14,9	282.218	22,6	47,6
Rondônia	237.576	19.902	8,4	41.421	17,4	48.629	20,5	46,2
Total	4.504.398	351.105	7,8	534.226	11,9	955.710	21,2	40,9

## **REDD+ e Terras Indígenas**

Os povos indígenas brasileiros vivem sob uma situação jurídica muito peculiar no que diz respeito às suas terras, pois eles não têm direitos de alienação sobre elas, cujo proprietário de fato é o Estado. Apesar disso, seus moradores têm o direito de posse permanente e do usufruto exclusivo das riquezas do solo, dos rios e dos lagos existentes em suas terras. "Como o Estado tampouco pode dispor das TIs, os grupos indígenas gozam permanentemente, e com toda a amplitude, dos direitos possessórios sobre essas terras" [10].

Com base nesse arranjo jurídico, cabe aos povos indígenas, e não ao Estado, a titularidade sobre os créditos de carbono que venham a ser gerados em suas áreas. Como os povos indígenas têm garantidos pela Constituição os direitos de desenvolver atividades econômicas em suas terras, cabe-lhes decidir se devem ou não implementar projetos de REDD+ ou similares [10]. São eles também que devem usufruir dos recursos gerados por tais atividades.

Outra importante questão diz respeito à possibilidade legal e à capacidade dos indígenas de comercializar diretamente o carbono de suas terras. Nesse ponto há algumas contradições na legislação brasileira. Pelo Código Civil de 1916, os indígenas eram considerados relativamente incapazes. O Estatuto do Índio (Lei nº 6.001/73) os submetia ao regime tutelar estatal, que não só presumia que o indígena era incapaz, mas também que necessitava da tutela do Estado para cuidar de seus interesses e patrimônio até que eventualmente se integrassem à sociedade. Com a Constituição de 1988, as formas de organização social e cultural dos indígenas ganham reconhecimento.

O Código Civil, de 2002, alterou a condição dos indígenas como relativamente incapazes, mas deixou a definição da regra para a lei. Contudo, até hoje não foi aprovada a legislação específica e tampouco revogado o Estatuto do Índio. De acordo com o Estatuto, cabe à Funai a gestão do patrimônio indígena, a menos que fique demonstrado que o “grupo tribal”, titular daquele patrimônio, tenha “capacidade efetiva” para essa gestão. Esse entendimento se choca com a Constituição, que reconhece as formas de organização dos indígenas sem discriminá-las como menos capazes do que outras. Assim, entendem alguns especialistas no tema, a Constituição substituiu o regime tutelar pela proteção estatal aos bens indígenas [10].

Na prática, apesar da falta de clareza jurídica, a Funai continua tendo um papel fundamental de apoio e reconhecimento das atividades econômicas desenvolvidas em terras indígenas. Isso muitas vezes gera conflitos, pois contrapõe os interesses de preservação das TIs e de seus recursos naturais à necessidade de geração de renda para seus habitantes. Esse conflito não se dá apenas entre a Funai e aqueles que defendem a aprovação expedita de projetos de utilização de recursos em TIs, mas ecoa também dentro das comunidades indígenas, pois há quem tema que algumas dessas atividades possam colocar em risco o modo de vida dos indígenas e a integridade de suas terras.

A possibilidade de venda de direitos de carbono por um lado atenua, por outro lado agrava esse tipo de conflito. Mecanismos como o REDD+, ao contrário da agricultura, pecuária e mineração, exigem a manutenção das florestas, não a sua supressão. Nesse sentido, o risco aparente da venda do carbono é muito menor do que o de outros tipos de atividade. Em tese, também há pouca ou nenhuma contradição com o modo de vida de grande parte das populações indígenas da Amazônia.

O agravamento dos conflitos se dá porque já teve início uma corrida extemporânea entre diversos tipos de intermediários para a elaboração de contratos de venda de carbono com populações indígenas. A Funai tem sido chamada a emitir uma posição oficial sobre cada proposta de contrato, mas a discussão sobre o tema no país ainda é recente e envolve um pequeno número de atores, notadamente, acadêmicos e técnicos de órgãos governamentais e de organizações não governamentais (ONGs). Mais ainda, a despeito do baixo risco aparente dos contratos, a venda do carbono implica restringir o uso das TIs por longos períodos, decisão que envolve não só a totalidade dos atuais habitantes dessas áreas, como também gerações futuras. Movida por precaução, e ciente das dificuldades, a Funai tem evitado sancionar tais projetos, mas sente a pressão dos indígenas, a quem, muitas vezes são oferecidos benefícios de curto prazo em troca da aceitação desses contratos.

Contratos elaborados e propostos por intermediários não são o único meio de inserção dos indígenas no mercado de carbono. Um segundo meio, utilizado por alguns grupos, é fazer um planejamento de uso de seus recursos naturais mais abrangentes e de longo prazo, que lhes permita entrar com maior autonomia nesse mercado. Na sequência, apresentamos brevemente um exemplo de cada uma dessas vias: o contrato proposto por uma empresa privada aos índios Cinta Larga, de Rondônia, e o Plano de 50 Anos Paiterey do Povo Suruí que, entre outras atividades, prevê a venda dos direitos de carbono de parte de suas terras.

## **O contrato de venda de direitos de carbono do povo Cinta Larga**

Os índios Cinta Larga, cerca de 1.600, vivem entre os estados de Mato Grosso e Rondônia, nas terras indígenas Roosevelt (230.826 hectares), Serra Morena (147.836 hectares), Aripuanã (750.649 hectares) e no Parque Indígena Aripuanã (1.603.250 hectares). Suas terras têm uma imensa riqueza em recursos naturais e sofrem a constante pressão de madeireiros, pecuaristas, grileiros e, acima de tudo, garimpeiros.

Apesar de os conflitos em torno de tais recursos serem antigos, eles se acirraram após a descoberta de jazidas de diamantes na Reserva Roosevelt, em 1999. Em 2001, a Polícia Federal (PF) retirou 1.000 garimpeiros que haviam invadido a área. Em 2002, houve outra remoção de garimpeiros, dessa vez, 2.500 invasores. Estima-se que essa seja uma das dez maiores minas de diamantes do mundo, com capacidade de produção acima de um milhão de quilates por ano, o que poderia gerar uma receita anual de mais de US\$ 200 milhões [11]. A Agência Brasileira de Inteligência (Abin) e o serviço de inteligência da PF estimam que US\$ 20 milhões em diamantes da Roosevelt saiam ilegalmente do país.

Em 2002, foi aprovado o Plano Emergencial Pró-Cinta Larga, com o objetivo de garantir a proteção das terras indígenas e sanar algumas carências de seus moradores. No entanto, o plano nunca foi plenamente implementado, e a tensão no entorno das terras dos Cinta Larga persiste. O Ministério Público Federal (MPF) interessou-se pela segurança dos índios e passou a cobrar da Funai e do governo federal soluções rápidas para os problemas enfrentados por esse povo. O MPF aponta, entre outros problemas, a falta de assistência jurídica aos índios, a falta de segurança alimentar, condições precárias de moradia, a falta de estradas de acesso às aldeias, falta de serviços de saúde e educação de qualidade, desrespeito aos índios por parte da Polícia Federal e endividamento excessivo dos índios e de suas associações.

Para um povo que encontra tantas dificuldades, recursos financeiros provenientes da venda de direitos de carbono podem representar uma grande oportunidade de estabelecer novos padrões de relação com o mundo não indígena. Se os benefícios de contratos de carbono forem bem distribuídos e utilizados, pode-se garantir uma melhor proteção às suas terras, bem como a resolução de problemas imediatos, como saúde e alimentação.

Mesmo sem um volume significativo de recursos e um bom planejamento de seu uso, o dinheiro de projetos de REDD+ ainda pode ser atrativo para grupos indígenas que se encontram tão desamparados. A proposta de contrato de venda de direitos de carbono levada recentemente pela Empresa Viridor Carbon aos Cinta Larga, é um bom exemplo.<sup>1</sup>

De acordo com a empresa, o contrato foi discutido com os indígenas em todas as suas etapas, de modo a garantir seus interesses e a respeitar suas tradições. Ela promoveu um encontro com 62 líderes indígenas na cidade de Cacoal e, segundo eles, chegaram a um consenso de como compartilhar as informações relevantes com o restante da população Cinta Larga. Essas parecem ser medidas meramente formais e, dada a natureza do contrato, insuficientes para garantir a real proteção dos indígenas. Vale destacar alguns pontos polêmicos do contrato:

**a) Complexidade:** o contrato tem cerca de cinquenta páginas impregnadas de jargão jurídico, dificilmente compreensível na íntegra para pessoas sem formação específica.

**b) Vigência:** o contrato proposto tem vigência de cinquenta anos, o que abre margem para a contestação da legitimidade de os líderes indígenas assumirem um compromisso que se estenderá para as gerações futuras.

**c) Abrangência espacial:** A empresa se propõe a fazer um projeto de desmatamento evitado e reflorestamento que abrange 2,7 milhões de hectares, ou seja, a totalidade dos quatro territórios dos Cinta Larga. A comercialização do total de carbono existente nessas áreas pode comprometer necessidades futuras de uso da terra pelos índios. Considerando que a empresa será remunerada por meio de uma porcentagem do valor total comercializado, é muito plausível que o projeto reserve o máximo de área florestal como estoque de carbono, sem considerar outras modalidades de uso.

**d) Titularidade do plano e remuneração pela venda dos créditos de carbono:** de acordo com o contrato, a empresa prestadora de serviços deterá a titularidade sobre o produto final do serviço prestado, que não poderá ser utilizado pelos Cinta Larga sem sua expressa autorização. Além disso, a empresa terá “o direito de receber remuneração total variável correspondente a 19,5% (dezenove e meio pontos percentuais) de todos os tipos e modalidades de Reduções de Emissões efetivamente emitidas e surgidas do Projeto de Desmatamento Evitado e Reflorestamento, incluindo, entre outros, RCEs e Reduções de Emissões emitidas conforme quaisquer esquemas de mercado voluntário e/ou qualquer sistema de negociação nacional, regional ou subnacional que possa ser implementado, conforme o qual as Reduções de Emissões podem ter que ser registradas ou negociadas” (artigo XII).

O contrato tem vários problemas, notadamente o fato de garantir benefícios desproporcionais para a empresa que irá realizar o projeto, dado que o objeto real de compra e venda – o carbono – legitimamente pertence aos índios. Ainda assim, alguns líderes Cinta Larga têm pressionado a Funai para que aprove o contrato. Ciente dos problemas acima e de outros mais, o órgão tem se mostrado reticente em endossar esse tipo de transação. Como agravante, a empresa se comprometeu a adiantar R\$ 600 mil aos indígenas, “Para os fins da consulta prévia e informada junto à comunidade indígena Cinta Larga, no período de janeiro a junho de 2010...” (item 2.2.1).

A expectativa de receber recursos em curto prazo justifica a pressa dos índios em assinar o contrato. Ainda que eles tenham direito sobre o carbono, as ambiguidades da legislação brasileira tornam o aval da Funai fundamental para o sucesso do contrato. Como forma de pressionar a Funai, os Cinta Larga procuraram o Ministério Público Federal, que tem cobrado desse órgão uma posição clara sobre o caso e o atendimento às necessidades dos índios por outras vias.

Historicamente esse povo tem recebido pouco auxílio do Estado e muita hostilidade da sociedade brasileira. Essa situação os deixa vulneráveis a ofertas de ajuda financeira que não necessariamente consideram seu interesse de longo prazo.

## **O Plano de 50 Anos Paiterey do Povo Suruí**

De acordo com dados da Fundação Nacional de Saúde, vivem em Rondônia cerca de mil indígenas da etnia Suruí, também conhecida como Suruí Paiter. Os Suruí foram oficialmente contatados pela Funai em 1969 e, desde então, lutam para manter sua cultura e seu território. A Terra Indígena Sete de Setembro, onde vivem os Suruí, fica na divisa entre Rondônia e Mato Grosso, ao norte do município de Cacoal (RO). Foi demarcada pela Funai em 1976 e homologada em 1983, pelo então presidente João Batista Figueiredo, numa área em que funcionava um posto da Funai e que era habitada pelos Suruí desde 1973, quando uma epidemia de sarampo matou cerca de 300 membros da comunidade e levou os indígenas a buscar socorro no posto [12].

A homologação da demarcação da terra indígena (TI) não foi suficiente para resolver os problemas relativos ao território dos Suruí. Entre 1982 e 1987, os Suruí Paiter sofreram com a intensa migração de não indígenas para a região, atraídos pelo asfaltamento da Rodovia Cuiabá-Porto Velho, que fazia parte do Programa Integrado de Desenvolvimento do Noroeste do Brasil, mais conhecido como Programa Polonoeste. Os Suruí perderam metade de seu território para assentamentos e empresas, que desconsideraram a demarcação oficial da terra indígena. Pequenos agricultores invadiram o que restou do território indígena, e o contato frequente com os não indígenas teve consequências graves para a saúde dos Suruí, principalmente as crianças [12].

O histórico de frequentes invasões foi marcado por também embates entre os Suruí, conhecidos por sua índole de guerreiros, e os não indígenas, que sistematicamente desrespeitaram o direito dos Suruí ao seu território. Entre 1971 e 1981 as invasões eram tão comuns que se calcula que havia mais de mil famílias de intrusos vivendo dentro da terra indígena. Os órgãos oficiais responsáveis pela gestão do território – governo de Rondônia, governo federal, Instituto de Colonização e Reforma Agrária (Incra) e a própria Funai – diminuíram a área original da terra indígena para acomodar os diversos interesses e fizeram pouco ou nenhum esforço para combater as invasões e manter a integridade da terra indígena [12].

As condições de saúde na TI eram precárias, e a proximidade com o mundo não indígena provocou mudanças acentuadas nos hábitos dos Suruí, principalmente com relação à dieta. Em vez da caça e da pesca, os Suruí passaram a comer o mesmo que os colonos e os funcionários da Funai: arroz, feijão e açúcar. A situação de vulnerabilidade em que se encontravam fez com que muitos membros da comunidade Suruí Paiter fizessem acordos com madeireiros, na tentativa de obter recursos para resolver problemas imediatos da aldeia, como falta de comida e medicamentos [12]. A população Suruí, que era de 5 mil habitantes antes do contato, chegou a ter apenas 250 membros [13].

No entanto, no final da década de 1980, o povo Suruí começou a se organizar em torno da Associação Metareilá do Povo Indígena Suruí, criada em 1989 para defender seus interesses. Atualmente, a Metareilá tem como missão atuar “na defesa e preservação do patrimônio

cultural e territorial, buscando promover a garantia da biodiversidade e a formação dos povos e lideranças indígenas no intuito de construir e fortalecer a sua autonomia”.<sup>2</sup>

O Plano de 50 Anos Paiterey do Povo Suruí é o planejamento para o desenvolvimento dos Suruí para os próximos 50 anos. Ainda em 2000, a Metareilá iniciou um processo de diagnóstico participativo dos potenciais do território Suruí e do próprio povo. A partir desse diagnóstico, foi estabelecido um plano para o uso do território, para o cultivo de café (uma das culturas introduzidas no território Suruí pelos colonos invasores), para o manejo de castanha-do-Brasil e para a recuperação das áreas degradadas pela exploração madeireira. Nesse período, os Suruí investiram ainda na formação de quatro jovens, que concluíram cursos de nível superior e atualmente trabalham na coordenação da Metareilá. Já não há madeireiros invasores na TI.<sup>3</sup>

A TI Sete de Setembro tem aproximadamente 247 mil hectares, dos quais 93% ainda estão preservados (SURUÍ, 2009). Com o apoio de outras organizações não-governamentais (Associação de Defesa Etnoambiental Kanindé, Equipe de Conservação da Amazônia – ACT Brasil, Forest Trends, Idesam), os Suruí calcularam que, caso mantenham seu território preservado, em quarenta anos evitarão a emissão de 12 milhões de toneladas de carbono, a partir de modelagem para o desmatamento em áreas indígenas.<sup>4</sup>

O objetivo dos Suruí é vender os créditos de carbono pelo mecanismo de REDD+, por meio do Projeto Carbono Suruí. Para isso, estão desenvolvendo um plano de vigilância e treinando guarda-parques, como forma de garantir que a terra indígena não volte a ser invadida e seus recursos indevidamente explorados.<sup>5</sup> Estão também preparando o Documento de Concepção do Projeto (PDD, do nome em inglês, *Project Design Document*), que é o documento que demonstra que um projeto vai de fato evitar a emissão de gases de efeito estufa. O PDD dos Suruí será submetido à certificação pelos selos do Padrão Comunidade, Clima e Biodiversidade (CCB) e do Padrão do Carbono Voluntário (VCS) [14].

Quando o PDD dos Suruí estiver pronto, aprovado e certificado, o Fundo Brasileiro para a Biodiversidade (Funbio) e a Forest Trends vão elaborar o plano de negócio para a comercialização dos créditos de carbono. Diferentemente do que foi proposto pela empresa Viridor aos Cinta Larga, o plano de comercialização almejado pelos Suruí será feito em etapas, para que os Suruí tenham possibilidade de avaliar se o projeto vale a pena ao longo do processo.<sup>6</sup>

O desenho do Projeto Carbono Suruí “incluiu um extenso processo de consulta, planejamento e treinamento da comunidade, avaliação técnica e desenvolvimento de uma linha de base para contabilidade do carbono, e análises de marcos legais dos direitos dos povos indígenas e carbono florestal”.<sup>7</sup> Foi um processo que nasceu por demanda dos próprios indígenas, que viram na venda de créditos de carbono uma oportunidade de complementação de um plano de desenvolvimento em longo prazo de sua comunidade.

Ao contrário, o projeto de venda de créditos de carbono que está sendo oferecido aos Cinta Larga nasceu do interesse de uma empresa privada que se dispôs a investir os recursos necessários para fazer os levantamentos prévios, contanto que ela detenha os direitos exclusivos de exploração dos créditos de carbono, por um prazo de cinquenta anos. O

desenho do projeto de venda de carbono não prevê a participação dos indígenas que, portanto, não terão oportunidade de incorporar suas demandas e necessidades ao projeto. Adicionalmente, como dito anteriormente, o contrato apresentado pela Viridor abrange a totalidade das terras indígenas dos Cinta Larga, o que possibilita que a empresa imponha que o uso da terra feito pelos indígenas privilegie a manutenção dos estoques de carbono, em detrimento de outros usos possíveis, como a agricultura.

### **Conclusões e recomendações**

A combinação de controle centralizado e comunitário até agora tem se mostrado efetiva para proteger as terras indígenas na Amazônia. Caso a demarcação de terras tivesse sido deixada a cargo das autoridades subnacionais, os povos indígenas provavelmente teriam sido expulsos de suas terras há muito tempo. Ainda assim, as terras indígenas continuam sendo ameaçadas por madeireiros ilegais, fazendeiros, grileiros e garimpeiros. Mais grave é a falta de serviços públicos básicos, como saúde e educação, para as populações que habitam essas áreas – serviços estes que tipicamente são oferecidos pelos governos municipais e estaduais, fora das terras indígenas.

Recursos provenientes do REDD+ poderiam mitigar esse problema, pelo menos teoricamente. Apesar de as terras indígenas não visarem à proteção da natureza, na prática elas se mostram tão efetivas quanto unidades de conservação de proteção integral para a conservação ambiental. Portanto, parece razoável que os povos indígenas recebam uma parcela significativa dos benefícios do REDD+, não apenas para continuar protegendo suas terras, como também para ter acesso aos serviços públicos que atualmente lhes são negados.

Os dois casos analisados neste artigo mostram que o marco institucional brasileiro ainda é ambíguo. O governo não pode proibir contratos privados entre os povos indígenas e empresas de comercialização de carbono. Porém, a Funai está relutante em endossar contratos desse tipo. Sem o endosso da Funai, os contratos serão muito arriscados para compradores de créditos de carbono, já que não haverá autoridade competente e disposta a fazer valer as cláusulas do contrato.

Agências federais não encontram consenso em suas discussões sobre a distribuição dos benefícios dos créditos de carbono. Legisladores estão apenas começando a se familiarizar com o tema, e governos estaduais já começam a pressionar por uma fatia maior dos benefícios. Como de costume, os mercados claramente estão evoluindo mais rapidamente do que as estruturas burocráticas. No entanto, se projetos de carbono são deixados exclusivamente a cargo das forças de mercado, eles provavelmente deixarão de atender às expectativas tanto dos povos indígenas quanto dos compradores de carbono.

Não é razoável nem justo esperar que os povos indígenas se comportem como cães de guarda de seus territórios. Algumas das ameaças que enfrentam estão além de seu controle, e o governo federal tem responsabilidades sobre o monitoramento do uso da terra.

O caso do povo Suruí é excepcional, porque o grupo tem uma organização social forte, líderes habilidosos e parceiros com recursos que ajudaram a construir um plano de uso da

terra sólido e de longo prazo. Esse projeto deve possibilitar que eles aproveitem muitos dos eventuais benefícios de mecanismos de comércio de carbono. O caso dos Cinta Larga, em contraste, mostra que alguns grupos podem facilmente tirar vantagem de povos indígenas que não estão tão familiarizados com mecanismos de mercado e regulações governamentais. Também parece muito pouco provável que as futuras gerações aceitem restrições de uso de suas terras estabelecidas por um contrato que eles nunca tiveram a chance de discutir.

Os mercados por si só não vão proteger as terras indígenas de desmatamentos futuros. Incentivos de mercado podem ajudar alguns grupos, como os Sutori, a melhorar suas condições de vida, mas não vão ajudar grupos como os Cinta Larga. Infelizmente, os Sutori são uma pequena minoria entre os povos indígenas. É importante investir na capacitação em nível local para ajudar os povos indígenas a se adaptarem às instituições que emergem em torno do REDD+. O governo brasileiro tem as condições para fazer isso, independentemente dos mercados de carbono. Tem também condições e deveria estar provendo melhores serviços públicos para as populações indígenas, para que elas não se tornem presas de empresas de comercialização de carbono oportunistas, mas que sejam capazes de vender os direitos sobre os créditos de carbono que lhes pertencem.

## Referências

1. Santilli, M., Moutinho, P.; Schwartzman, S.; Nepstad, D., Curran; L. and Nobre, C. Tropical deforestation and the Kyoto Protocol: an editorial essay. *Climatic Change* **2005**, *71*, 267–276.
2. Nepstad, D.; Soares-Filho, B.S.; Merry, F.; Lima, A.; Moutinho, P.; Carter, J.; Bowman, M.; Cattaneo, A.; Rodrigues, H.; Schwartzman, S.; et al. The end of deforestation in the Brazilian Amazon. *Science* **2009**, *326*, 1350–1351.
3. Irawan, S. and L. Tacconi. Reducing emissions from deforestation and forest degradation (REDD) and decentralized forest management. *Int. Forest. Rev.* **2010** *11*, 427–438. doi: 10.1505/ifor.11.4.427
4. Phelps, J.; Webb, E.L. and Agrawal, A. Does REDD+ threaten to recentralize forest governance? *Science* **2010**, *328*: 312–313.
5. Nepstad, D.; Schwartzman, S.; Bamberger, B.; Santilli, M.; Ray, D.; Schlesinger, P.; Lefebvre, P.; Alencar, A.; Prinz, E.; Fiske, G.; Rolla, A. Inhibition of Amazon Deforestation and Fire by Parks and Indigenous Lands. *Conserv. Biol.* **2006**, *20*, *1*, 65–73.
6. Toni, F. and Kaimowitz, D. O papel dos municípios na gestão florestal: lições dos estudos de caso, In *Municípios e gestão florestal na Amazônia*; Toni, F. and Kaimowitz, D., Eds.; A.S. Editores: Natal, Brazil, 2003; pp. 23 -63..
7. Toni, F. and Pacheco, P. *Gestão ambiental descentralizada: um estudo comparativo de três municípios da Amazônia Brasileira*. Ministério do Meio Ambiente: Brasília, Brazil, 2005.

8. Ferreira, L.V.; Venticinque, E.; Almeida, S. O desmatamento na Amazônia e a importância das áreas protegidas. *Estud. Av.* **2005** 19, 157 – 166.
9. Santilli, M. Terras Indígenas e crise climática, In *Desmatamento Evitado (REDD) e povos indígenas: experiências, desafios e oportunidades no contexto amazônico*; Valle, R.S.T., Ed; Instituto Socioambiental, Forest Trends: São Paulo e Brasília, Brazil, 2010.
10. Valle, R.S.T. and Yamada E.M. Brasil: *Créditos de Carbono gerados gerados em Terras Indígenas: uma análise sobre sua titularidade*. In *Desmatamento Evitado (REDD) e povos indígenas: experiências, desafios e oportunidades no contexto amazônico*; Valle, R.S.T., Ed; Instituto Socioambiental, Forest Trends: São Paulo e Brasília, Brazil, 2010.
11. \_\_\_\_\_ 2010a Povos Indígenas do Brasil, os Cinta Larga, os diamantes e os conflitos: uma \_\_\_\_\_ cronologia. <[http://pib.socioambiental.org/files/file/PIB\\_verbetes/cinta\\_larga/diamantes\\_e\\_os\\_conflitos.pdf](http://pib.socioambiental.org/files/file/PIB_verbetes/cinta_larga/diamantes_e_os_conflitos.pdf)>. Acessado em: 05/11/2010.
12. \_\_\_\_\_ 2010b Povos Indígenas do Brasil, Suruí Paiter. <<http://pib.socioambiental.org/pt/povo/surui-paiter>>. Acessado em: 06/11/2010.
13. LEAN, G, Amazon tribe enlists Google in battle with illegal loggers. *The Independent* , 13/04/2008. <<http://www.independent.co.uk/environment/green-living/amazon-tribe-enlists-google-in-battle-with-illegal-loggers-808492.html>>. Acessado em: 05/11/2010.
14. IDESAM 2010. Projeto Carbono Suruí. <<http://www.idesam.org.br/projetos/redd.php>>. Acessado em: 05/11/2010.

---

<sup>1</sup> A discussão tem por base uma versão do contrato apresentada em uma reunião entre o MPF, Funai, Instituto Socioambiental e Universidade de Brasília (UnB), realizada na Sexta Câmara do MPF, em Brasília, em outubro de 2010.

<sup>2</sup> Disponível em <<http://www.surui.org>> Acessado em 05/11/2010.

<sup>3</sup> Entrevista concedida por Almir Suruí, em 20/08/2010.

<sup>4</sup> Entrevista concedida por Vasco van Roosmalen, da Amazon Conservation Team, em 20/08/2010.

<sup>5</sup> Entrevista concedida por Almir Suruí, em 20/08/2010.

<sup>6</sup> Entrevista concedida por Vasco van Roosmalen, em 20/08/2010.

<sup>7</sup> Depoimento de Beto Borges, da Forest Trends, ao Site Crianças da Amazônia.

<<http://www.childrenoftheamazon.com/surui/the-surui-carbon-project/?lang=PT>>. Acessado em: 05/11/2010.