



PUC-SP

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO

FACULDADE DE DIREITO

JOÃO PEDRO TIRP SEBA SALOMÃO

**ASPECTOS CONSTITUCIONAIS E REGULATÓRIOS
DOS PROJETOS REDD+ EM TERRAS INDÍGENAS**

SÃO PAULO

2023

JOÃO PEDRO TIRP SEBA SALOMÃO

**ASPECTOS CONSTITUCIONAIS E REGULATÓRIOS
DOS PROJETOS REDD+ EM TERRAS INDÍGENAS**

Trabalho de Conclusão de Curso, como
requisito parcial para obtenção do título de
bacharel em Direito, sob orientação do Prof.
Eduardo Martines Júnior.

SÃO PAULO
2023

AGRADECIMENTOS

À minha família. Aos meus mentores e professores. E aos meus verdadeiros amigos.

“O pior naufrágio é não partir.”

Amyr Klink

RESUMO

Em um mundo onde as mudanças climáticas ameaçam o futuro da sociedade, iniciativas para conter seu avanço ganham espaço. Entre elas, destacam-se as ações para redução de emissões de gases de efeito estufa e geração de créditos de carbono por meio reflorestamento, conservação de florestas e manejo sustentável (REDD+). No Brasil, em razão do grande potencial para desenvolvimento dessas ações, as terras indígenas estão recebendo uma atenção crescente de empresas que buscam parcerias para o desenvolvimento de projetos REDD+ para comercialização de créditos de carbono. Contudo, não há ainda regulamentação específica no país sobre o tema. Mais importante, os povos indígenas e suas terras possuem uma proteção especial na Constituição Federal. Diante desse cenário, o presente trabalho tem como objetivo analisar a compatibilidade desses projetos com o ordenamento jurídico brasileiro, sob a ótica do direito constitucional indígena. Além disso, busca-se analisar a legislação infraconstitucional aplicável para examinar os requisitos a serem observados por tais projetos.

Palavras-chave: Direito Constitucional. Povos Indígenas. Créditos de carbono. REDD+.

ABSTRACT

In a world where climate change threatens the future of society, initiatives to curb its advances are gaining traction. These include actions to reduce greenhouse gas emissions and generate carbon credits through reforestation, forest conservation and sustainable management (REDD+). In Brazil, due to the significant potential for developing these actions, indigenous lands are receiving increasing attention from companies seeking partnerships to develop REDD+ projects to commercialize carbon credits. However, the country still has no specific regulations on the subject. More importantly, indigenous peoples and their lands have special protection in the Federal Constitution. Given this scenario, this study aims to analyze the compatibility of these projects with the Brazilian legal system, from the perspective of indigenous constitutional law. Furthermore, it seeks to analyze the applicable infra-constitutional legislation to assess the requirements to be observed by such projects.

Keywords: Constitutional law. Indigenous peoples. Carbon credits. REDD+.

LISTAS DE FIGURAS

Figura 1	Evolução mundial dos créditos de carbono gerados no mercado voluntário (2002-2021)	14
Figura 2	Ranking dos principais países geradores de créditos de carbono no mercado voluntário	16
Figura 3	Distribuição dos projetos registrados (A) e geração de créditos (B) no Brasil por localidade geográfica e por escopo de atividade	17
Figura 4	Proporção de terras indígenas por UF	17

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AFOLU	Agricultura, silvicultura e outros usos da terra
CCs	Créditos de carbono
CF/1988	Constituição Federal de 1988
EU-ETS	Europe Union Emissions Trading System
FUNAI	Fundação Nacional dos Povos Indígenas
GEEs	Gases de efeito estufa
MDL	Mecanismo de Desenvolvimento Limpo
MMA	Ministério do Meio Ambiente
MP	Ministério Público
PGTA	Plano de Gestão Territorial e Ambiental
RCEs	Reduções Certificadas de Emissões
REDD+	Redução de emissões por desmatamento e degradação florestal
TIs	Terras indígenas

SUMÁRIO

1	17
2	11
2.1	11
2.2	12
2.3	13
2.4	14
2.5	15
3	16
3.1	16
3.2	18
3.3	19
3.3.1	19
3.3.2	23
4	24
4.1	24
4.2	26
4.2.1	27
4.2.2	29
4.2.3	30
5	30
5.1	31
5.2	31
6	33
6.1	33
6.2	33
6.3	34
6.4	35
6.4.1	35
6.4.2	36
6.5	37
6.5.1	37
6.5.2	38
6.6	39
7	40

REFERÊNCIAS

1 INTRODUÇÃO

O capitalismo moderno, marcado pelas grandes revoluções industriais, é indubitavelmente um dos maiores marcos da história do *Homo sapiens* e, muito provavelmente, do próprio planeta Terra. Em questão de poucos séculos, a população humana, sua capacidade produtiva (material e cultural) e seu aparato tecnológico experimentaram uma evolução em nível exponencial, nunca sequer cogitada durante estes 300 mil anos — estimados pela ciência — desde o surgimento da espécie.¹

O homem tornou-se capaz de dominar a própria natureza e moldá-la ao seu favor, chegando ao ponto de sustentar uma população de aproximadamente 8 bilhões de pessoas.²

Todo esse processo, porém, custou caro para o planeta; presenciamos o consumo desenfreado de recursos naturais, a destruição de ecossistemas, a extinção de espécies e a aceleração das mudanças climáticas.³

A preocupação mundial agora se volta para esse cenário, sobretudo diante da ameaça à nossa própria existência como espécie. Vivenciamos, hoje, mobilizações significativas da comunidade científica, entidades civis, governos e, até mesmo, de grandes corporações em busca do desenvolvimento sustentável.

Nesse contexto, surge a iniciativa REDD+⁴ um mecanismo do mercado de carbono projetado para utilizar incentivos financeiros visando a redução das emissões dos gases de efeito estufa (GEEs) oriundos da degradação das florestas e do desmatamento. Esses conceitos (de REDD+ e mercado de carbono) serão tratados na seção seguinte.

¹ CALLAWAY, Ewen. **Oldest *Homo sapiens* fossil claim rewrites our species' history**. Nature, 2017. Disponível em: [Nature – Oldest *Homo sapiens* fossil claim rewrites our species' history](#).

² WELCH, Craig. **Já somos 8 bilhões de pessoas no mundo!**. National Geographic, 2022. Disponível em: [National Geographic – Já somos 8 bilhões de pessoas no mundo!](#).

³ ARTAXO, Paulo. As três emergências que nossa sociedade enfrenta: saúde, biodiversidade e mudanças climáticas. **Estudos Avançados**, v. 34, n. 100, p. 53-66, 2020.

⁴ Do inglês *Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation*.

O Brasil, país com a maior área florestal tropical do mundo, mas que vivencia um constante aumento do desmatamento,⁵ revela, assim, potencial gigantesco para o desenvolvimento de ações REDD+, que podem simultaneamente proporcionar ganhos ambientais e financeiros por meio da redução de emissões de GEEs e geração de créditos de carbono (CCs).

Nessa conjuntura, as terras indígenas (TIs) brasileiras, especialmente, estão atraindo a atenção e investimentos de organizações e empresas de todo o mundo, interessadas em estabelecer parcerias com as comunidades originárias para implementação de projetos REDD+, visando benefícios econômicos e valorização de sua imagem institucional.⁶

Todavia, em razão da proteção constitucional aos povos indígenas e suas terras — bem como da ausência de regulamentação sobre a questão —, a implementação de projetos REDD+ demanda uma análise jurídica rigorosa para apurar sua conformidade com o ordenamento brasileiro, de modo a contemplar os direitos e princípios fundamentais previstos na Constituição Federal.

Diante disso, o presente trabalho tem como principal objetivo analisar a compatibilidade dos projetos REDD+ em TIs à luz do direito constitucional indígena (CF/1988, arts. 231 e 232).

Busca-se, ainda, examinar os aspectos regulatórios que envolvem o tema; isto é, as normas infraconstitucionais que disciplinam a atuação privada nas iniciativas REDD+ em TIs.

Contudo, não será aprofundada a matéria ambiental, tributária, etc., tendo em vista que o foco jurídico é a questão indigenista.

⁵ Segundo dados levantados pelo MapBiomas, em 2022 foram desmatados 2.057.251 de hectares de florestas no Brasil. 58% da área desmatada estava na Amazônia e 32,1% no Cerrado. A cada segundo cerca de 21 árvores foram derrubadas na Amazônia, totalizando uma área 1,2 milhão de hectares desmatados na maior floresta tropical do mundo. (ALTINO, Lucas. **A cada segundo, 21 árvores foram cortadas na Amazônia no ano passado, aponta relatório**. O Globo, 12 jun. 2023. Disponível em: [O Globo – A cada segundo, 21 árvores foram cortadas na Amazônia no ano passado, aponta relatório](#)).

⁶ Fala-se, hoje, em capitalismo verde (também chamado de capitalismo sustentável ou ecocapitalismo), no qual se incorporam os princípios do ecologismo aos da economia de mercado, tais como a redução do impacto ambiental das mercadorias e dos processos de produção, a reciclagem e a eficiência energética e tecnológica. Nesse contexto, muitas empresas buscam se posicionar como *eco-friendly* para serem bem-vistas pela sociedade, especialmente pelos consumidores.

Considerando que o mercado de carbono e o REDD+ são assuntos relativamente recentes e ainda pouco conhecidos (isso em 2023), faz-se necessário iniciar o presente trabalho com apresentação e contextualização desses tópicos para facilitar a posterior compreensão da questão jurídica envolvendo os indígenas.

Pontua-se, ademais, que a análise será restrita aos projetos REDD+ voltados ao mercado de carbono voluntário, uma vez que o Brasil ainda não possui um mercado de carbono regulado. As diferenças entre esses dois mercados (voluntário e regulado) também serão explicadas mais adiante.

O método aqui utilizado consiste na combinação de revisão bibliográfica e documental, com base na coleta e análise da literatura acadêmica e de documentos relacionados ao direito constitucional e infraconstitucional dos povos indígenas, ao mercado de carbono e às ações REDD+.

A partir do aprofundamento do direito constitucional, será possível apurar a compatibilidade com a Lei Maior dos projetos REDD+ realizados em parceria com os povos originários. Adicionalmente, pela pesquisa da legislação infraconstitucional aplicável, dos projetos de lei relacionados e das orientações de órgãos públicos, será possível traçar o panorama regulatório e as recomendações para implementação dessas iniciativas.

2 MERCADO DE CARBONO

2.1 DEFINIÇÃO

Em síntese, o mercado de carbono é um sistema pelo qual pessoas jurídicas e naturais podem comprar e vender créditos gerados por projetos de redução de emissões e captura de carbono e, assim, compensar suas emissões de GEEs.

A principal ideia por trás do mercado de carbono é transferir o custo social das emissões para os agentes poluidores, com o fim de frear o aquecimento global e as mudanças climáticas.⁷

⁷ BRASIL. **Infográfico: Como funcionam os mercados de carbono?**. Banco Nacional do Desenvolvimento, 2022. Disponível em: [BNDS - Infográfico: Como funcionam os mercados de carbono?](#).

Em outras palavras, aplica-se o princípio do poluidor pagador, explicado pela Professora Erika Bachara da seguinte forma:⁸

O princípio do poluidor pagador preconiza que os custos decorrentes da prevenção da poluição e controle do uso dos recursos naturais, assim como os custos da reparação dos danos ambientais não evitados (“custos da poluição”) sejam suportados integralmente pelo condutor da atividade econômica potencial ou efetivamente degradadora, que, portanto, internalizará os custos da poluição ao invés de externalizá-los para o Estado e, conseqüentemente, para a sociedade.

Esse mecanismo permite que entidades poluidoras compensem sua emissão e paguem por ela adquirindo créditos gerados por entidades que estão contribuindo com a redução de GEEs no planeta por meio projetos de energia renovável, gestão de resíduos sólidos, reflorestamento ou redução de desmatamento, entre outros.

Para melhor compreensão, considere o exemplo a seguir. Suponha que a Empresa X assumiu o compromisso de emitir no máximo 1000 toneladas de CO₂ no ano. No entanto, em razão de suas atividades, ela não consegue atingir sua meta e emite 1200 toneladas. Enquanto isso, a Empresa Y, não poluidora, que atua no desenvolvimento de projetos de redução de GEEs, consegue gerar 200 toneladas de CO₂ em créditos de carbono no mesmo ano. Assim, a Empresa X (que excedeu sua cota de GEEs), para compensar suas emissões, adquire os créditos gerados pela Empresa Y (que contribuiu com a redução de GEEs).

A curto prazo impede-se aumento da poluição, uma vez que se estabiliza as emissões. A longo prazo, as emissões tendem a ser reduzidas: a empresa que ultrapassa suas metas precisa comprar créditos de carbono, implicando em custos adicionais (poluidor pagador). Esses custos incentivam as empresas a buscar maneiras de também reduzir suas próprias emissões, porque pode ser mais econômico emitir menos carbono do que comprar créditos para compensar o excesso, além de melhor para a imagem institucional da entidade.

2.2 ORIGEM

O mercado de carbono recebeu destaque após a efetiva implementação do Protocolo de

⁸ BECHARA, Erika. Princípio do poluidor pagador. **Enciclopédia jurídica da PUC-SP**. Tomo: Direitos Difusos e Coletivos. 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: [Enciclopédia Jurídica da PUC-SP – Princípio do Poluidor Pagador](#).

Quioto em 2005, pelo qual os países signatários desenvolvidos assumiram compromissos rígidos para a redução das emissões de GEEs.⁹

Nesse cenário, criou-se o Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL), permitindo que países em desenvolvimento (sem obrigações compulsórias de redução de emissões) colaborassem com países desenvolvidos na consecução das metas por eles assumidas. Com isso, os países em desenvolvimento poderiam conduzir projetos geradores de Reduções Certificadas de Emissões (RCEs) e, então, negociá-las com os países desenvolvidos.¹⁰

A partir do MDL, estabeleceu-se o mercado internacional de créditos de carbono, no qual os países obrigados pelo Protocolo de Quioto impulsionavam a demanda por créditos, enquanto os países desenvolvedores de projetos de redução de emissões de gases de efeito estufa tratavam da oferta.¹¹

2.3 MERCADO DE CARBONO REGULADO

Esse mercado vinculado aos compromissos estabelecidos no Protocolo de Quioto, conforme mencionado na subseção anterior (2.2), é denominado mercado de carbono regulado.

O mercado regulado é caracterizado pela obrigatoriedade, isto é, criado em resposta ao dever legal assumido pelos países que se comprometeram em reduzir suas emissões de gases de efeito estufa.¹² Além disso, é regido por governos e organismos internacionais, tal como o *European Union Trading System* (EU-ETS), mercado de carbono da União Europeia, o maior do mundo. Em tal mercado, os créditos de carbono são submetidos a rigorosos padrões de qualidade e verificação.

⁹ CALEL, Raphael. **Climate change and carbon markets: a panoramic history**. Londres: Centre for Climate Change Economics and Policy and Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment, 2011.

¹⁰ VARGAS, Daniel; DELAZERI, Linda; FERREIRA, Vinícius. **Mercado de carbono voluntário no Brasil: na realidade e na prática**. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, Observatório de Bioeconomia, 2021.

¹¹ *Ibid.*

¹² TRENNEPOHL, Natascha. **Mercado de carbono e sustentabilidade: desafios regulatórios e oportunidades**. São Paulo: SaraivaJur, 2022, p. 45.

O Brasil, por exemplo, ainda não possui um mercado de carbono regulado, apesar de ter assinado o Acordo de Paris,¹³ comprometendo-se a reduzir suas emissões de gases de efeito estufa em 37% até 2025 e em 50% até 2030 (em relação às emissões de 2005).

2.4 MERCADO DE CARBONO VOLUNTÁRIO

Em razão de restrições do mercado regulado e dos elevados custos envolvidos — que ocasionaram a exclusão daqueles que não atendiam às regras do MDL —, surgiram iniciativas não vinculadas ao Protocolo de Quioto, voltadas também ao desenvolvimento de programas de reduções de emissões e comercialização de CCs, que ficaram conhecidas como mercado de carbono voluntário.¹⁴

O mercado voluntário, essencialmente, opera com a interação dos seguintes atores: (i) desenvolvedores dos projetos: as entidades que elaboram e implementam os projetos para geração de CCs; (ii) certificadoras: organizações sem fins lucrativos responsáveis pelos chamados programas de registro ou padrões internacionais, que estabelecem critérios e metodologias para registrar projetos e determinar quantos CCs são gerados por eles; e (iii) compradores: empresas com metas de redução de emissões.¹⁵

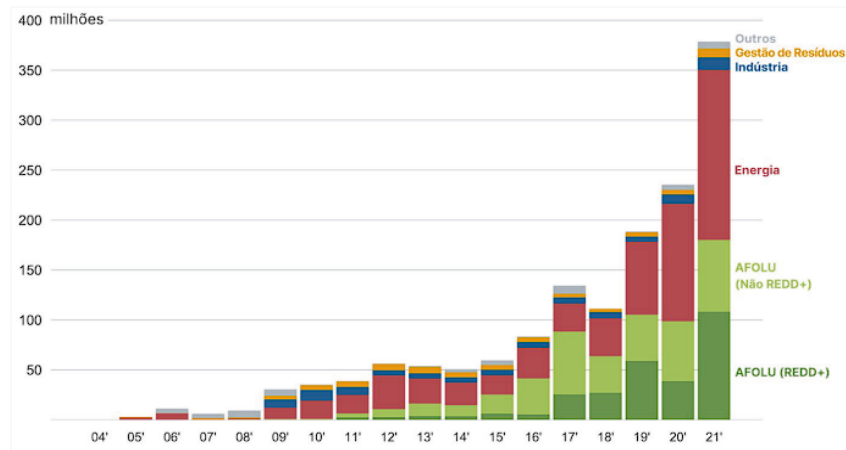
Desde o início do século XXI, o mercado de carbono voluntário vivencia um crescimento significativo, sobretudo a partir de 2015. A figura a seguir ilustra sua evolução nos últimos anos:

Figura 1. Evolução mundial dos créditos de carbono gerados no mercado voluntário (2002 – 2021).

¹³ O Acordo de Paris é um tratado global, adotado em dezembro de 2015 pelos países signatários da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC, acrônimo em inglês), durante a 21ª Conferência das Partes (COP21). Esse acordo rege medidas de redução de emissão de dióxido de carbono a partir de 2020, e tem por objetivos fortalecer a resposta à ameaça da mudança do clima e reforçar a capacidade dos países para lidar com os impactos gerados por essa mudança. Por meio deste acordo, os governos se comprometeram em agir para manter o aumento da temperatura média mundial “bem abaixo” dos 2 °C em relação aos níveis pré-industriais e em envidar esforços para limitar o aumento a 1,5 °C. Para tanto, os países apresentaram planos de ação nacionais abrangentes para reduzirem as suas emissões por meio da formulação de sua Contribuição Nacionalmente Determinada (NDC, acrônimo em inglês). O governo brasileiro comprometeu-se em sua NDC a reduzir as emissões de gases de efeito estufa em 37% em 2025, com uma contribuição indicativa subsequente de redução de 43% em 2030, em relação aos níveis de emissões estimados para 2005. (BRASIL. **Acordo de Paris**. Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação. Disponível em: [MCTI – Acordo de Paris](#)).

¹⁴ VARGAS, DELAZERI, FERREIRA, *op. cit.*, 2021.

¹⁵ STRECK, Charlotte. How voluntary carbon markets can drive climate ambition. **Journal of Energy & Natural Resources Law**, p. 367-374, 2021.



Fonte: VARGAS, DELAZERI, FERREIRA, *op. cit.*, 2021.

Conforme se infere do gráfico acima, os setores que mais se destacaram nos últimos anos na geração de CCs no mercado voluntário global são os de: (i) produção ou conservação de energia; e (ii) agricultura, silvicultura e outros usos da terra (AFOLU)¹⁶ — que podem envolver, ou não, reflorestamento, conservação de florestas e manejo sustentável (REDD+).

Sobre as diferenças entre o mercado regulado e voluntário, pontua Nusdeo:¹⁷

Os mercados de carbono, por sua vez, também se distinguem entre mercados regulados e voluntários. Os mercados regulados, conhecidos como mercado cap-and-trade consistem na criação de títulos representativos de algum elemento ambiental - uma tonelada de carbono, por exemplo -, e na exigência de sua compra por agentes de setores econômicos específicos. No exemplo do mercado de carbono europeu, empresas de determinados setores devem adquirir cotas representativa de carbono, proporcionalmente às suas emissões, adquiridas em leilão. Os mercados voluntários referem-se a transações entre empresas e instituições que não possuem obrigações legais de reduzir emissões, mas têm a intenção de compensá-las. São gerados a partir de regras e metodologias aplicadas a atividades que reduzem emissões ou promovem sequestro de carbono. As atividades florestais são as importantes atividades geradoras de créditos de carbono no mercado voluntário.

2.5 REDD+

O Acordo de Paris reconhece as florestas como uma parte fundamental da solução para o desafio das mudanças climáticas. Entende-se que a preservação, o reflorestamento e o manejo sustentável podem representar 37% da mitigação necessária para impedir que a temperatura do

¹⁶ Do inglês *Agriculture, Forestry, and Other Land Use*.

¹⁷ ALTAMN, Alexandre; NUSDEO, Ana Maria. **Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais: Lei nº 14.119, de 13 de janeiro de 2021: reflexões para a sua implementação e efetividade**. Caxias do Sul: EDUCS, 2022, p. 172.

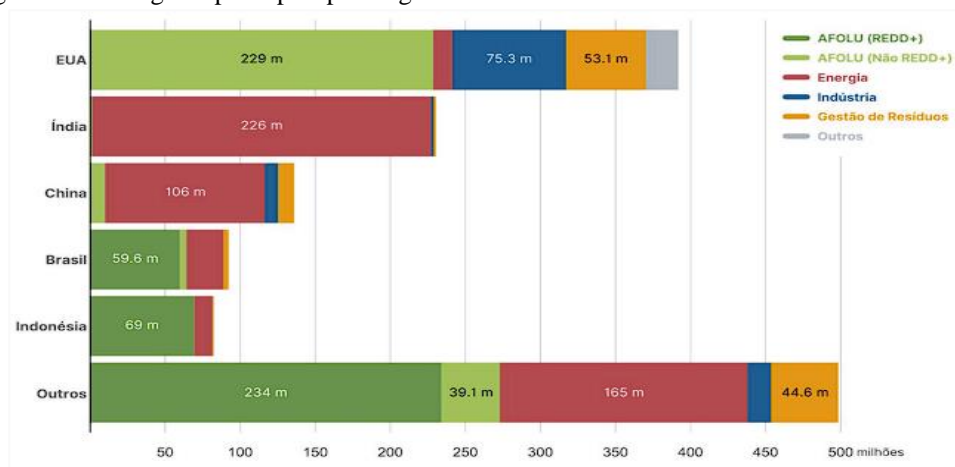
planeta alcance um aumento de 2 °C até 2030.¹⁸

REDD+ compreende, pois, esse conjunto de ações florestais para conter as mudanças climáticas por meio da redução de GEEs.

Entre 2018 e 2021, os CCs gerados em projetos REDD+ praticamente quadruplicaram. Esse aumento pode ser explicado pelo valor superior atribuído a essas soluções, em razão dos benefícios além da redução de GEEs em si; notadamente a proteção da biodiversidade e o desenvolvimento socioeconômico das comunidades tradicionais que vivem nas áreas afetadas por essas ações.¹⁹

Inclusive, em 2021 o Brasil já ocupava a quarta posição em termos de volume de créditos de carbono historicamente gerados no mercado voluntário, com a maior parte, aliás, oriunda de soluções REDD+. Veja-se:

Figura 2. Ranking dos principais países geradores de créditos de carbono no mercado voluntário.



Fonte: VARGAS, DELAZERI, FERREIRA, *op. cit.*, 2021.

3 O REDD+ E AS TERRAS INDÍGENAS BRASILEIRAS

3.1 REDD+ NO BRASIL

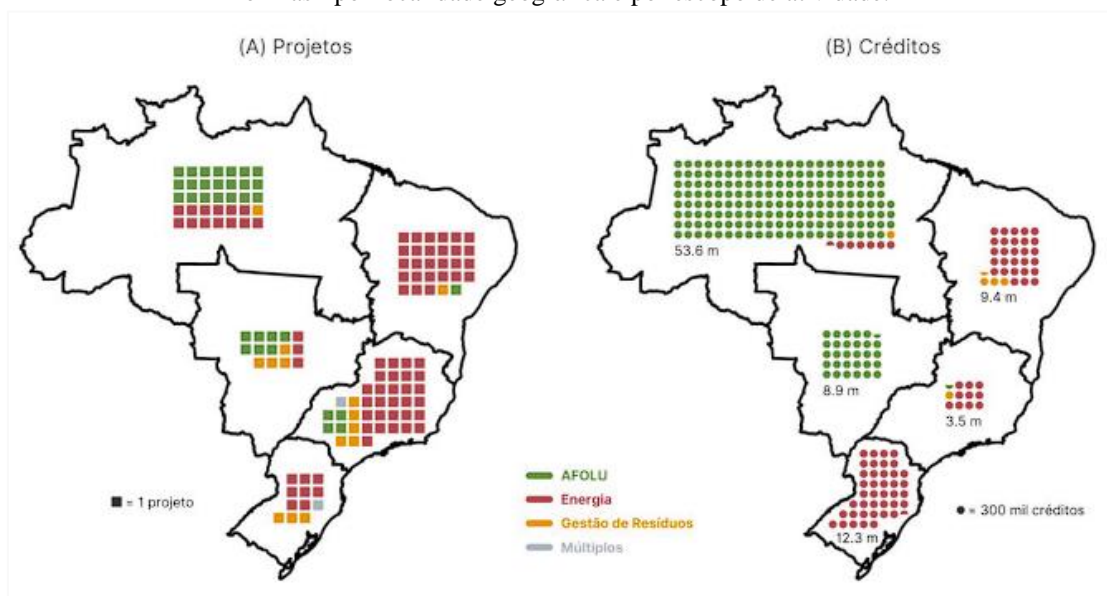
¹⁸ DUCHELLE, Amy. *et al.* What is REDD+ achieving on the ground?. **Current Opinion in Environmental Sustainability**, v. 32, p. 134-140, 2018. Disponível em: [Science Direct – What is REDD+ achieving on the ground?.](#)

¹⁹ *Ibid.*

Segundo dados levantados pela Fundação Getúlio Vargas, em 2021 Brasil contava com 159 projetos no mercado voluntário. Apesar de a maior parte estar vinculada ao setor energético (representando 63%), os projetos AFOLU/REDD+ (representando 25%) geraram um volume expressivamente maior de créditos de carbono: 81% — enquanto os projetos de energia apenas 18%.²⁰

No Brasil, os projetos AFOLU/REDD+, responsáveis pela geração da maior parte dos créditos no mercado de carbono voluntário, estão localizados na Amazônia Legal. Confira-se:

Figura 3. Distribuição dos projetos registrados (A) e geração de créditos (B) no Brasil por localidade geográfica e por escopo de atividade.



Fonte: VARGAS, Daniel; DELAZERI, Linda; FERREIRA, *op. cit.*, 2021.

A Amazônia Legal é, também, a região do país com a maior concentração e área total de terras indígenas.

As TIs representam aproximadamente 13,75% do território brasileiro.²¹ Conforme dados levantados pela Organização Terras Indígenas no Brasil, existem atualmente 740 no país, correspondendo a uma área total de 117.896.214 hectares. Só na região da Amazônia Legal, encontram-se 430 terras indígenas, totalizando uma área de 115.803.611 hectares, o que

²⁰ O 1% restante do volume de créditos de carbono gerados em 2021 resultou de outros projetos não envolvendo energia ou AFOLU/REDD+, tal como a gestão de resíduos.

²¹ BRASIL. **Demarcação**. Fundação Nacional dos Povos Indígenas, 2021. Disponível em: [FUNAI – Demarcação](#).

equivale 98% da dimensão do território brasileiro ocupado pelos povos originários:

Figura 4. Proporção de terras indígenas por UF.



Fonte: TERRAS INDÍGENAS NO BRASIL. Disponível em: terrasindigenas.org.br.

Nesse cenário, o contato dos povos originários com projetos REDD+ é inevitável, sobretudo diante da potencialidade de desenvolvimento sustentável e preservação do meio-ambiente e da biodiversidade.

3.2 PROJETO DE CARBONO FLORESTAL SURUÍ

Anunciado em 2009, foi considerado um dos primeiros projetos de REDD+ implementado em TIs brasileiras e teve como objetivo conter o desmatamento na Terra Indígena Sete de Setembro, em Rondônia, área vulnerável devido à presença de madeireiros ilegais e à falta de alternativas econômicas para as comunidades indígenas que ali vivem.

Suas ações se concentraram na proteção das florestas, na segurança alimentar, no fortalecimento institucional e no desenvolvimento de mecanismos financeiros para apoiar o plano de desenvolvimento socioeconômico dos Suruís.²² Buscou-se aprimorar a segurança territorial e a situação econômica das comunidades Suruí por meio da colaboração com organizações locais, estratégias de proteção do território, capacitação, promoção de atividades sustentáveis e desenvolvimento de cadeias produtivas com base nos recursos já cultivados pelos Suruís.

²² BRAZIL, Bruno. *et. al.* **REDD+ no Brasil: status das salvaguardas socioambientais em políticas públicas e projetos privados**. Piracicaba: Imaflora, 2015, p. 74.

Destaca-se que a Terra Indígena Sete de Setembro é considerada de alto valor biológico para a conservação, abrigo de diversas espécies endêmicas. Assim, o combate ao desmatamento visava, principalmente, preservar a biodiversidade.²³

Entretanto, esse projeto que chegou a vender, entre 2013 e 2014, o equivalente a 251 mil toneladas de carbono para a Fifa e Natura foi descontinuado em 2017 em razão de questões internas que se instalaram na comunidade, problemas relacionados à gestão e conflitos com mineradores e garimpeiros.

Sobre a derrocada do projeto, comenta Bruno Fernandes:²⁴

Apesar do sucesso inicial do PCFS [Projeto de Carbono Florestal Suruí], o projeto acabou por ser desmontado em 2017, após seis anos de atividades ilegais não reguladas pelas agências responsáveis. Em 2012, Almir e a Associação Metareilá escreveram uma carta aberta pedindo ajuda do Estado. Na carta, Almir escreveu que madeireiros e fazendeiros invadiram as terras Suruí e deram armas a alguns Paiter, gerando um conflito interno e colocando em risco o projeto de REDD+. Apesar de receber assinaturas de várias ONGs e de Marina Silva (ex-ministra do Meio Ambiente), a carta foi ignorada pelas autoridades e as operações madeireiras intensificaram. Segundo Beto Borges, um dos arquitetos do projeto, centenas de caminhões entravam e saíam do território todos os dias carregados de madeira. A situação piorou com a entrada de garimpeiros em 2014, e em 2016 Almir escreveu outra carta pedindo ajuda urgente para salvar a floresta. Com a estagnação dos esforços das agências governamentais, em 2017 o desmatamento atingiu mais de 1,800 hectares, mais que o dobro previsto pelo projeto. A perda de créditos não podia ser recuperada, e o projeto foi finalmente desmontado.

3.3 DESAFIOS

Apesar do enorme potencial, os projetos REDD+ em terras indígenas são rodeados de desafios que podem, com relativa facilidade, frustrar seu desenvolvimento, assim como ocorreu no Projeto de Carbono Florestal Suruí, mencionado na subseção anterior (3.2).

3.3.1 A questão social

²³ Detalhes do projeto disponíveis em: [CCB Standards – Surui Forest Carbon Project](#).

²⁴ FERNANDES, Bruno. **O Exemplo Suruí Paiter na Luta contra o Desmatamento e o Aquecimento Global**. Nova Jersey: Princeton University Press, 2019. Disponível em: [Princeton University – O Exemplo Suruí Paiter na Luta contra o Desmatamento e o Aquecimento Global – Indigenous Brazil](#).

Em primeiro lugar, evidencia-se a problemática relacionada à autodeterminação dos povos indígenas. Os projetos REDD+ podem, eventualmente, perturbar a soberania, o modo de vida e os costumes da comunidade — e, ainda, a posse e gestão das comunidades sobre suas próprias terras.

Isso porque a implementação de um projeto REDD+ pode acabar restringindo práticas tradicionais da comunidade e o uso de áreas da terra indígena, além de afetar a gestão dos recursos naturais.

Nesse sentido, em 2012, a organização *World Rainforest Movement*, com intuito de informar às comunidades tradicionais sobre problemas causados pelo REDD+, preparou uma cartilha popular com 10 alertas. A saber:

Alerta 1. Uma proposta que vem de fora, de “cima para baixo”. REDD é uma palavrinha que, na verdade, é uma sigla em inglês. Essa simples constatação mostra que se trata de uma proposta que não vem de nenhuma comunidade, de nenhum povo que vive ou depende da mata. Ao contrário, é uma proposta que vem de fora, de “cima para baixo”, como, por exemplo, as monoculturas de eucalipto e soja, a mineração, as grandes hidrelétricas, e outras mais. Para que atividades propostas no território de uma comunidade possam beneficiá-la, é fundamental que essas propostas sejam construídas pelos membros da comunidade. Não devem ser impostas de fora. Esse é o primeiro grande problema do REDD.

Alerta 2. Uma proposta que implica restrições e proibições para as comunidades. Como os parques naturais ou as áreas de “proteção”, um projeto REDD também significa uma série de restrições e proibições para as comunidades, para seu modo de vida e formas de uso tradicionais da mata. Isso às vezes envolve parte do seu território, às vezes todo o seu território. Por exemplo, em comunidades que convivem com um projeto REDD, é comum proibir que membros da comunidade cortem uma árvore para fazer uma canoa ou uma casa e, também, de caçar e pescar. Às vezes, proíbe-se também de fazer coleta de produtos da floresta como frutas, plantas medicinais e alimentos. [...] Os projetos REDD costumam determinar que mulheres e homens de comunidades não podem mais usar as florestas como usavam antes. Isso significa uma violação da sua cultura, tradição e modo de vida. Não podem mais ser o que eram antes da implantação do REDD.

Alerta 3. REDD ameaça à soberania alimentar. Uma das atividades que sempre costuma sofrer restrições é fazer roça na mata, uma atividade essencial para a grande maioria das comunidades. Às vezes, o que ainda é permitido é alguma forma de agricultura permanente, num único lugar já desmatado. Mas, em alguns casos, nem isso é permitido. Proibir a comunidade de produzir seu próprio alimento do seu modo não só desrespeita seus costumes e conhecimento tradicional, mas ameaça também a sobrevivência e a soberania alimentar, ou seja, a capacidade de produzir seu alimento, hoje e futuramente,

e de contribuir com a alimentação do povo da região onde vive.

Alerta 4. REDD significa ter controle sobre o território das comunidades. Os que promovem os projetos REDD querem ter o controle sobre a área do projeto, pois precisam comprovar, para aqueles que os financiam, que o desmatamento na área foi reduzido e que o “perigo” proporcionado pela comunidade foi controlado. Em outros períodos, as madeiras saqueavam a madeira dos territórios das comunidades para fazer lucro. Ao invés disso, os promotores do REDD deixam as árvores onde elas estão, mas possuem o mesmo objetivo de acumular dinheiro. Isso ocorre porque há o que eles chamam de carbono armazenado nas árvores. Argumentam que o carbono liberado quando se queima a árvore é parecido com o carbono liberado quando empresas queimam, por exemplo, o petróleo, e o que faz o clima mudar. Governos e empresas justificam que podem continuar queimando o petróleo, sem que isso afete o clima, se eles pagarem alguém para não liberar carbono. Por isso, agora há empresas interessadas em “comprar” carbono, mais precisamente, comprar o direito para liberar carbono, pagando a alguém que garanta que vai manter carbono em árvores na floresta. Então, garantir o carbono, ou seja, garantir que as próprias árvores fiquem em pé pode resultar em dinheiro, o que interessa aos promotores do REDD. É por isso que os que promovem o REDD buscam controlar o território, o que geralmente significa um conflito com as comunidades que lá vivem, ainda mais se tiverem seu território já reconhecido ou demarcado. Mas também costuma significar um problema para comunidades que ainda buscam assegurar os direitos sobre seu território e o uso da mata, pois os promotores de REDD vão procurar o carbono onde mais tem árvores em pé, onde vivem as comunidades. Veja um trecho de uma carta assinada por comunidades da Indonésia afetadas por um projeto REDD: “Eles [o promotor do projeto REDD e o governo local] não mostram nenhuma boa vontade para encontrar uma solução em relação ao problema de reconhecimento e respeito aos direitos das comunidades sobre seu território.” O REDD, na prática, não se trata de reconhecer direitos de comunidades. Trata-se de uma apropriação, de obter o controle sobre o território. Com isso, a luta das comunidades por seus direitos territoriais tende a se complicar ainda mais.

Alerta 5. O projeto REDD costuma criar divisão na comunidade. Para ganhar o apoio da comunidade e evitar que ela continue usando a floresta como antes, os promotores do REDD costumam oferecer algo em troca para a comunidade, por exemplo, emprego, dinheiro ou financiamento para um projeto social. Seria uma maneira de compensar as perdas sofridas pelo fato de não poderem mais usar a mata. Os projetos REDD costumam empregar pessoas da própria comunidade para serem guardas florestais. Sua tarefa é vigiar outros membros da comunidade para ver se estão contrariando as “regras” impostas pelo projeto de proibição do corte de árvores, da caça e pesca e do cultivo da roça na mata. O REDD coloca um contra o outro, um para vigiar o outro. Outro problema pode surgir quando os promotores do REDD oferecem dinheiro para a comunidade e costumam criar ou exigir a existência de alguma organização comunitária para administrar os recursos. A criação de uma nova organização como resultado da imposição do projeto REDD costuma causar conflitos com a organização tradicional da comunidade. Dificilmente, o projeto REDD se preocupa em dar emprego e benefícios para toda a comunidade. Por isso, costumam existir alguns beneficiados e, por outro lado, outros que não foram beneficiados. Os mais empobrecidos são geralmente excluídos: não conseguem ser empregados e tampouco costumam receber dinheiro ou participar de um “projeto comunitário”. Um resultado bem comum de tudo

isso é a criação ou aumento da divisão na comunidade, afetando negativamente sua capacidade de organização, algo fundamental para lutar contra os impactos negativos do projeto e garantir ou retomar o controle do território.

Alerta 6. O projeto REDD não ajuda a resolver problemas comuns das comunidades. Os promotores do projeto REDD só têm um único objetivo central: “vender” o carbono. Por isso, eles argumentam que o desmatamento pelas comunidades precisa ser controlado, evitado. Só assim conseguem fazer dinheiro com o projeto. Significa que o projeto não vem resolver problemas comuns em muitas comunidades, como a falta de reconhecimento dos direitos sobre o território ou problemas nos serviços da saúde, educação, transporte, comercialização da produção comunitária, ou seja, a falta de políticas públicas de qualidade. Esses problemas, que costumam existir há muito tempo na comunidade, não serão resolvidos e nem são de responsabilidade do projeto REDD. Por isso, ouvimos muitas vezes das comunidades que, depois que o projeto REDD foi implementado, a vida piorou porque ele impõe restrições às pessoas, beneficia a poucos e não resolve os principais problemas da comunidade.

Alerta 7. O projeto REDD ameaça a permanência da comunidade. Comunidades que vivem numa área escolhida para um projeto REDD são vistas como um “problema”. Elas são “conscientizadas”, convencidas de que precisam preservar a floresta, mudar seu modo de vida. Mas cuidar da mata é exatamente algo que já sabem fazer e sempre fizeram e não precisam de “aulas” sobre esse tema. Se as comunidades não seguem as regras impostas pelo projeto, as pessoas costumam ser perseguidas, perdendo sua autonomia e liberdade. A comunidade como um todo perde com isso. As famílias, se sentindo mais isoladas, com medo e sem condições de trabalhar, começam a buscar alternativas fora da comunidade, geralmente na cidade. Com isso, as pessoas começam a sair e a comunidade se enfraquece.

Alerta 8. Os projetos REDD são realizados numa determinada área de mata. O que acontece fora desse espaço continuará dando lugar à mineração, exploração de petróleo, grandes hidrelétricas, monoculturas, pasto, etc. Muitas vezes, as comunidades se perguntam: por que não tentam evitar esse desmatamento? E quem financia o projeto REDD? Além de governos, incluem-se indústrias poluidoras que querem mostrar que “compensam”, de alguma forma, sua poluição em outro lugar. Mas o problema é que, se essa poluição continua, o futuro das florestas continua ameaçado com as mudanças no clima. Além disso, as matérias-primas que essas indústrias necessitam, como minerais, petróleo, carvão mineral e eletricidade de grandes hidrelétricas, vêm muitas vezes de áreas com matas, causando mais destruição, incêndios florestais, mudanças no clima. As empresas continuam poluindo e desmatando, mas com REDD podem dizer que não têm problema porque elas injetam dinheiro em projetos e áreas onde o desmatamento estaria sendo “reduzido”. Os projetos REDD não conseguem resolver esse ciclo de destruição. Na verdade, REDD é parte desse ciclo. Significa que o futuro das matas tropicais continua muito ameaçado, mesmo com o REDD. Grandes empresas envolvidas em projetos REDD também têm interesse, como é o caso do próprio projeto REDD, em ter cada vez mais controle sobre os territórios que pertencem às comunidades para que, em algum momento no futuro, possam implementar seus projetos destrutivos.

Alerta 9. Não são apenas as comunidades que dependem da mata que sofrem. Como dissemos antes, aquelas que financiam projetos REDD incluem empresas poluidoras, liberando o chamado carbono. Por exemplo, empresas que exploram petróleo no Canadá. Essas empresas afetam profundamente a vida de comunidades indígenas canadenses. A solução para isso seria parar com essa exploração e poluição lá. Mas não é isso que o projeto REDD propõe, ao contrário. O projeto REDD propõe que empresas que poluem, por exemplo, no Canadá, podem “compensar” essa poluição financiando “florestas em pé” e evitando o desmatamento em outros lugares, como Brasil, República Democrática do Congo ou Indonésia. Vemos então que não só povos e comunidades que vivem nas matas tropicais sofrem com projetos REDD. Muitas vezes, também sofrem comunidades distantes de lugares onde se localizam as empresas poluidoras que financiam o projeto REDD. Os indígenas canadenses que o digam.

Alerta 10. O resultado final: uma injustiça muito grande. Nos projetos REDD em andamento, sempre vemos um pequeno grupo que consegue se beneficiar do projeto. Entre elas, por exemplo, grandes ONGs, técnicos do Estado, consultores. Elas se ocupam da coordenação do projeto e das questões “técnicas” como verificar se, de fato, o desmatamento foi evitado. Muitas podem entrar nos territórios das comunidades quando querem. Também as empresas poluidoras se beneficiam quando financiam um projeto REDD porque podem continuar poluindo ou poluir ainda mais e dizer, ao mesmo tempo, que têm esse “direito” porque estão preservando a mata, a natureza, mas em outro lugar. A comunidade que sempre cuidou e conviveu com a mata, na sua grande maioria não é ou é pouco beneficiado. E mais: a comunidade é acusada de desmatar enquanto as empresas poluidoras não são. E ainda costuma ser punida se quiser tentar manter seu modo de vida que depende da mata. E ainda por cima correm o risco de ser expulsos do lugar onde sempre viveram.

3.3.2 A questão jurídica

A questão jurídica — a qual é o foco da análise do presente trabalho — demonstra-se um dos principais desafios envolvendo o REDD+ em terras indígenas.

Primeiro porque ainda não há regulamentação da questão no Brasil.²⁵ Aliás, os principais projetos de lei sobre o mercado de carbono em discussão no país ainda não abordam a questão indigenista.

²⁵ “Falta de controle estatal, auditorias que o cliente escolha, comunidades deixadas de lado são algumas das brechas no setor. Investigação do g1 apontou uma fraude em Portel, no Pará: empresas vendiam créditos para carbono em terras públicas como se fossem particulares.” (SETA, Isabel. **Sem regras definidas, mercado voluntário de crédito de carbono em comunidades tradicionais tem brechas; entenda**. G1 Globo, 15 out. 2023. Disponível em: [G1 Globo – Sem regras definidas, mercado voluntário de crédito de carbono em comunidades tradicionais tem brechas; entenda](#)).

Segundo, e mais importante, porque os povos originários e suas terras gozam de proteção especial da Constituição Federal — a qual será aprofundada na seção a seguir.

Diante do deserto regulatório, as iniciativas REDD+ em TIs estão sujeitas a um risco consideravelmente alto de anulação, especialmente caso haja violação aos direitos constitucionais das comunidades indígenas.

Surgem, ainda, outros aspectos legais relacionados (i) à titularidade dos créditos gerados em TIs; (ii) à capacidade civil dos indígenas; e (iii) ao papel do Estado nesses projetos.

Portanto, a compatibilidade do REDD+ em terras indígenas com o ordenamento jurídico brasileiro requer uma análise minuciosa, assim como os requisitos legais e práticas a serem observados nesses projetos. É o que se passa a abordar nas seções adiante.

4 PROTEÇÃO CONSTITUCIONAL AOS POVOS INDÍGENAS

4.1 BREVE HISTÓRICO

Após a Proclamação da República do Brasil em 1889 pelos militares liderados por Marechal Deodoro da Fonseca, foi apresentada à Constituinte uma proposta que reconhecia a soberania indígena pelo movimento Apostolado Positivista.²⁶ A República Federativa do Brasil seria constituída pela livre federação dos povos a ela circunscritos, harmonizando-se o elemento europeu, negro e indígena, e cabendo ao Governo Federal garantir a proteção das pessoas e do território. Nesse contexto, os indígenas seriam considerados nações livres, soberanas e senhores das terras onde habitavam, com seus títulos válidos.²⁷

Essa proposta, contudo, não vingou e a Constituição de 1891, a primeira da República,

²⁶ “O Apostolado Positivista do Brasil, principal grupo positivista em atividade no país no final do século XIX, autodenominava-se adepto a corrente ortodoxa. Ser ortodoxo significava aderir à obra completa de Augusto Comte, a filosofia, a política e a Religião da Humanidade. Desse modo, o Apostolado passa a adaptar a obra de Comte ao contexto brasileiro, procurando estabelecer estratégias de atuação política que respondessem às demandas da sociedade, tendo como objetivo central, regenerar a sociedade brasileira, harmonizando as questões candentes, de modo a evitar a deflagração de uma revolução socialista.” (RIBEIRO, Carlos; MENDEZ, Álvaro. O Apostolado Positivista do Brasil e a ideia de “Ordem e Progresso”. **Revista dos Trabalhos de Iniciação Científica da UNICAMP**, Campinas, n. 27, p. 1-1, 2019).

²⁷ BARBIERI, Samia. **Os Direitos dos Povos Indígenas**. Portugal: Grupo Almedina, 2021, p. 48-50.

não fez nenhuma menção aos indígenas em seu texto.²⁸

A Constituição de 1934 foi a primeira a mencionar os indígenas. Dela até a Constituição de 1967, a Lei Maior limitou-se a atribuir à União competência para legislar sobre a incorporação dos silvícolas à comunhão nacional²⁹ e reconhecer o direito à posse das suas terras. Nota-se que todas optaram pelo uso da expressão “silvícolas” — aqueles que ocupam ou habitam as selvas. Somente na Constituição de 1988, por sua inadequação, o termo foi substituído por “índios”.³⁰

Diferentemente das anteriores, a Constituição de 1988 conferiu um capítulo específico aos indígenas (Título VIII – Da Ordem Social, Capítulo VIII – Dos Índios), em seus artigos 231 e 232. A saber:

Art. 231. São reconhecidos aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens.

§ 1º São terras tradicionalmente ocupadas pelos índios as por eles habitadas em caráter permanente, as utilizadas para suas atividades produtivas, as imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários a seu bem-estar e as necessárias a sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições.

§ 2º As terras tradicionalmente ocupadas pelos índios destinam-se a sua posse permanente, cabendo-lhes o usufruto exclusivo das riquezas do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes.

§ 3º O aproveitamento dos recursos hídricos, incluídos os potenciais energéticos, a pesquisa e a lavra das riquezas minerais em terras indígenas só podem ser efetivados com autorização do Congresso Nacional, ouvidas as comunidades afetadas, ficando-lhes assegurada participação nos resultados da lavra, na forma da lei.

§ 4º As terras de que trata este artigo são inalienáveis e indisponíveis, e os direitos sobre elas, imprescritíveis.

§ 5º É vedada a remoção dos grupos indígenas de suas terras, salvo, “ad referendum” do Congresso Nacional, em caso de catástrofe ou epidemia que ponha em risco sua população, ou no interesse da soberania do País, após deliberação do Congresso Nacional, garantido, em qualquer hipótese, o retorno imediato logo que cesse o risco.

§ 6º São nulos e extintos, não produzindo efeitos jurídicos, os atos que tenham por objeto a ocupação, o domínio e a posse das terras a que se refere este artigo, ou a exploração das riquezas naturais do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes, ressalvado relevante interesse público da União, segundo o que

²⁸ *Ibid.*

²⁹ BRASIL. **Constituição Federal de 1934**. Art. 5º, XIX, ‘m’.

³⁰ OLIVEIRA, Fabiano. Dos Índios. *In*: Equipe Forense (org.). **Constituição Federal Comentada**. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

dispuser lei complementar, não gerando a nulidade e a extinção direito a indenização ou a ações contra a União, salvo, na forma da lei, quanto às benfeitorias derivadas da ocupação de boa-fé.

§ 7º Não se aplica às terras indígenas o disposto no art. 174, § 3º e § 4º.

Art. 232. Os índios, suas comunidades e organizações são partes legítimas para ingressar em juízo em defesa de seus direitos e interesses, intervindo o Ministério Público em todos os atos do processo.

Sobre o novo paradigma constitucional, ensina Samia Barbieri:³¹

Este dispositivo viria para justificar a histórica omissão, para que não se afirmasse ou configurasse a cumplicidade da União e dos seus órgãos tutelares, como o Serviço de Proteção ao Índio, e mais recentemente da Fundação Nacional do Índio ante às inúmeras violações aos direitos indígenas. A Constituinte de 1987, e a forte resistência dos fiéis estudiosos e amantes da causa indígena, ONGs e a própria organização dos índios, transparece no texto constitucional de 1988, que acabaram com a política integracionista e de assimilação da dita sociedade civilizada que tenta eternamente a catequização da alma e da cultura indígena. A Constituição de 1988 foi mais além, soube dar ao índio o direito à autodeterminação e à alteridade, respeitando sua cultura e hábitos próprios e únicos, dando ênfase à especificidade e à diferença, dentro da sociedade nacional. Agora, não caberia mais ao indígena tentar assimilar e aculturar-se, cabe à sociedade e ao Estado, o entendimento e a aceitação de cada etnia no Estado nacional. Parece-nos mais moderna e adequada tal posição da Constituição Cidadã de 1988. A importância da mudança de paradigma uma vez que a CF/88 reconheceu aos índios “sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam”, e também quando impôs à União o dever-poder de os “proteger e fazer respeitar”, teria abandonado um paradigma e adotado um novo, ou seja, teria abandonado o velho e ultrapassado paradigma da integração, para adotar um novo paradigma: o da interação, passando a ser adotada, uma mentalidade horizontal, ou seja, assegurando o espaço para uma nova interação entre os povos indígenas e a sociedade, em condições de igualdade, ainda que alicerçada no direito à diferença. De forma equivocada, sempre o legislador constitucional pretendeu incorporar o índio à comunhão nacional. A Constituição de 1988 traz uma importante ruptura com este conceito, concedendo aos índios o direito a sua identidade e seus costumes, garantindo o direito indígena à sua organização social, sua língua, sua educação, etc. Entendemos que a falta de reconhecimento da singularidade de qualquer povo ou etnia nos parece uma invalidação e uma opressão inaceitáveis numa ordem justa, numa sociedade ou Estado, que deve primar por ser democrático e de Direito, como vemos no preâmbulo da nossa Carta Magna, como um ideário que deve permear todo o ordenamento constitucional.

4.2 O ATUAL REGIME CONSTITUCIONAL INDÍGENA

³¹ BARBIERI, *op. cit.*, 2021, p. 55-56.

A Constituição de 1988 reconheceu aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens (CF/1988, art. 231, caput).

Para Fabiano Oliveira, do atual direito constitucional podem ser identificados dois elementos centrais no que diz respeito aos povos indígenas: (i) o direito à diferença; e (ii) o direito à terra.³²

³² OLIVEIRA, *op. cit.*, p. 1553.

4.2.1 Direito à diferença

Contrariamente às concepções etnocêntricas, de assimilação dos indígenas à sociedade dominante, com base na equivocada ideia de superioridade de uma cultura sobre a outra, a Constituição Cidadã abraçou o direito à diferença.³³ Nas palavras de Boaventura de Sousa Santos, isso significa o direito a ser iguais quando a diferença inferioriza e o direito a ser diferentes quando a igualdade descaracteriza.³⁴

Nesse sentido, o direito à diferença consiste em reconhecer e proteger a organização social, o modo de vida, os costumes, as línguas, crenças e tradições dos povos originários. É respeitar a sua autodeterminação. Ou seja, a liberdade de escolha da comunidade, da sua forma política, social e cultural.

*“[N]o Brasil, os povos e comunidades indígenas têm reconhecido o direito de controlar suas terras como parte da autonomia de sua organização social. O chamado direito de autodeterminação garante aos indígenas a administração e controle sobre suas vidas, inclusive sobre suas terras, dentro da estrutura do Estado.”*³⁵

A Constituição, inclusive, garantiu aos indígenas o direito à diferença no seu processo educacional. Nos termos do art. 210, § 2º, da CF/1988, o ensino fundamental regular deve ser ministrado em língua portuguesa nas escolas do país; às comunidades indígenas, todavia, é assegurada também a utilização de suas línguas maternas e processos próprios de aprendizagem.³⁶ *“Trata-se de uma garantia de proteção à diversidade linguística das etnias e grupos indígenas, com o registro da existência de 274 línguas autóctones (IBGE. Caderno temático: populações indígenas. In: Atlas Nacional Digital do Brasil 2016).”*³⁷

³³ *Ibid.*

³⁴ SANTOS, Boaventura de Sousa. **Reconhecer para libertar: os caminhos do cosmopolitanismo multicultural**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003, p. 56.

³⁵ VALLE, Raul. *et. al.* **Desmatamento evitado (REDD) e povos indígenas: experiências, desafios e oportunidades no contexto amazônico**. Instituto Socioambiental e Forest Trends, 2010, p. 88.

³⁶ BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Art. 210. Serão fixados conteúdos mínimos para o ensino fundamental, de maneira a assegurar formação básica comum e respeito aos valores culturais e artísticos, nacionais e regionais. [...] § 2º O ensino fundamental regular será ministrado em língua portuguesa, assegurada às comunidades indígenas também a utilização de suas línguas maternas e processos próprios de aprendizagem.

³⁷ OLIVEIRA, *op. cit.*, p. 1553.

O art. 215, § 1º, da CF/1988 reafirma, ainda, expressamente o dever do Estado brasileiro de proteger as manifestações culturais dos povos nativos.³⁸ Afinal, elas são elementares à própria formação e identidade da sociedade brasileira.

4.2.2 Direito à terra

Inicialmente, merece destaque o reconhecimento às terras indígenas como um direito originário. Isto é, anterior à instituição do próprio Estado brasileiro e a todas as suas constituições, independentemente de qualquer ato formal que o defina e o legitime. Afinal, os povos indígenas ocupam o território onde atualmente é o Brasil muito antes da chegada dos colonizadores e, por conseguinte, da formação do país. De toda a Constituição, é o único direito referido como originário — o que denota sua tamanha importância.

*“[Q]uando do nascimento do índio, já se adquire a posse sobre as terras que nasceu. A própria demarcação das terras, objeto da posse indígena, pelo Poder Público, não constitui o direito dos índios, tem apenas o fim de facilitar a sua proteção. Portanto, trata-se de direito fundamental para existência desses povos”.*³⁹

A Constituição Federal define como terras tradicionalmente ocupadas pelos índios aquelas *“por eles habitadas em caráter permanente, as utilizadas para suas atividades produtivas, as imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários a seu bem-estar e as necessárias a sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições”* (art. 231, § 1º).

Conforme Pedro Lenza: *“Nesse contexto, a terra adquire um particular significado como instrumento de consagração do direito fundamental da moradia (art. 6º da CF/1988) e, assim, da dignidade da pessoa humana, fundamento da República Federativa do Brasil (art. 1º, III)”*.⁴⁰

³⁸ BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Art. 215. O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais. § 1º O Estado protegerá as manifestações das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras, e das de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional.

³⁹ PEREIRA, Meire. Direito dos povos indígenas. **Enciclopédia jurídica da PUC-SP**. Tomo: Direitos Humanos. 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em [Enciclopédia Jurídica da PUC-SP – Direito dos Povos Indígenas](#).

⁴⁰ LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**. 23. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019, p. 2325.

Segundo Ayres Britto, para as comunidades indígenas, a terra não é um objeto redutível à pecúnia e passível de transação; mas sim um totem horizontal, um espírito protetor, um ente com quem mantêm relação umbilical, que carrega consigo a noção de atemporalidade, porque nela estão presentes a ancestralidade, a coetaneidade e a posteridade.⁴¹

Destaca-se que TIs são bens da União (art. 20, IX, da CF/1988), considerados de uso especial e afetados à posse permanente dos povos indígenas, cabendo-lhes o usufruto exclusivo das riquezas do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes (art. 231, § 2º). Além disso, são inalienáveis e indisponíveis, e os direitos sobre elas, imprescritíveis (art. 231, § 4º).

Ainda, de acordo com o texto constitucional, são nulos e extintos, não produzindo efeitos jurídicos, os atos que tenham por objeto a ocupação, o domínio e a posse das TIs ou a exploração das riquezas naturais (art. 231, § 6º). A única exceção prevista na Constituição a não caracterizar a nulidade e a extinção dos atos diz respeito aqueles que forem de relevante interesse público da União, segundo o que dispuser lei complementar.

Somente por autorização expressa formal do Congresso Nacional — e desde que ouvidas as comunidades afetadas e assegurado aos indígenas, na forma da lei, a participação nos resultados — permite-se o aproveitamento dos recursos hídricos (incluídos os potenciais energéticos), a pesquisa e a lavra das riquezas minerais em terras indígenas (art. 231, § 3º).

4.2.3 Outras disposições constitucionais

O art. 129, V, da CF/1988 outorga Ministério Público (MP) legitimidade para atuar em juízo na defesa dos interesses indígenas (art. 129, V).

Por sua vez, o art. 232 confere aos indígenas, suas comunidades e organizações legitimidade ativa para defender em juízo seus direitos, cabendo ao MP intervir em todos os atos processuais. Esse dispositivo vem esclarecer que não só o MP, mas também os próprios indígenas, individual ou coletivamente, possuem legitimidade para tanto.⁴²

⁴¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Cível Originária nº 312**, plenário, rel. Eros Grau, julgado em 02.05.2012.

⁴² OLIVEIRA, *op. cit.*, p. 1554.

5 CONSTITUCIONALIDADE DO REDD+ EM TERRAS INDÍGENAS

Como visto na seção anterior (4), a Constituição Cidadã de 1988 trouxe uma proteção especial aos povos originários e suas terras.

Diante disso, levanta-se a seguinte pergunta: seriam constitucionais os projetos realizados em terras indígenas para geração de créditos no mercado de voluntário de carbono a partir de iniciativas REDD+?

Ressalta-se que a questão nunca foi discutida pelo Supremo Tribunal Federal, a quem compete a guarda da Constituição.

5.1 PROTEÇÃO À DIFERENÇA INDÍGENA

O direito constitucional dos indígenas à diferença não pode ser interpretado como uma proteção contra suas próprias escolhas. A Constituição não aspirou impor um isolamento incondicional aos povos originários, mas sim preservá-los de assimilação e aculturação pela sociedade dominante.⁴³

Isso significa que cabe somente as próprias comunidades deliberarem sobre seu presente e futuro — se desejam, ou não, interagir com setores da sociedade ou até mesmo integrar a comunhão nacional. Do contrário, estar-se-ia violando o seu direito de autodeterminação.⁴⁴

Portanto, sob o aspecto do direito à diferença abordado na seção anterior (4), não é possível extrair da Constituição Federal qualquer vedação à realização de atividades econômicas pelos povos indígenas — o que inclui projetos para geração de créditos de carbono —, se assim desejarem e cumprirem os demais requisitos legais para tanto.

⁴³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Embargos de Declaração nº 3.388**, plenário, rel. Luís Roberto Barroso, julgado em 23.10.2013.

⁴⁴ *Ibid.*

5.2 REGIME JURÍDICO DAS TERRAS INDÍGENAS

Embora de propriedade do Estado brasileiro, as TIs são de posse permanente das comunidades nativas, além de inalienáveis e indisponíveis, conforme já mencionado.

Os indígenas possuem, ainda, o usufruto exclusivo das riquezas existentes em suas terras. São os únicos com o poder de decidir sobre o uso dos recursos naturais nelas encontrados — ressalvadas as exceções de relevante interesse público previstas na Constituição (CF/1988, art. 231, §§ 3º, 5º e 6º).

Por sua vez, os créditos de carbono REDD+ são benefícios decorrentes de atividades de reflorestamento, conservação e manejo sustentável — ou seja, nascem da atividade humana de gestão da terra. Assim, vale dizer que as atividades geradoras de CCs constituem a gestão indígena de seu próprio território, encontrando respaldo constitucional nos direitos de posse permanente e usufruto exclusivo da terra.

Esse entendimento é, inclusive, amparado pelo Estatuto dos Indígenas (Lei nº 6.001/1973, art. 24, caput): “*O usufruto assegurado aos índios ou silvícolas compreende o direito à posse, uso e percepção das riquezas naturais e de todas as utilidades existentes nas terras ocupadas, bem assim ao produto da exploração econômica de tais riquezas e utilidades*”.

Contudo, importante diferenciar (i) as atividades tradicionais voltadas para a sua subsistência e (ii) as atividades de exploração comercial da terra. A primeira não pode ser restringida pelo Poder Público, pois compreendem uma garantia constitucional dos indígenas. Já a segunda, o que inclui a geração de créditos de carbono, embora fundamentada no direito à posse e ao usufruto, depende do cumprimento de exigências legais específicas, inclusive normas ambientais aplicáveis.⁴⁵

Em que pese os indígenas não possam alienar ou dispor a terceiros os seus direitos sobre a terra (CF/1988, art. 231, § 4º), isso não significa que estejam obrigados a gozar direta e imediatamente de seus bens, ou que não possam fazer parcerias ou ser assessorados por

⁴⁵ SANTILI, Juliana. **Atividades Econômicas**. Povos Indígenas no Brasil – Instituto Socioambiental, 2021.

terceiros em projetos que visem a exploração de seus recursos naturais.⁴⁶

Somente é vedado envolvimento que implique a perda da posse de suas terras, ou que comprometam a sustentabilidade de seus recursos, considerando tratar-se de direitos coletivos que devem ser preservados para as próximas gerações.⁴⁷

Em suma, a exclusividade indígena do usufruto também não os impede de desenvolver suas próprias atividades produtivas, ainda que com finalidade comercial e em parceria com terceiros. Logo, não há inconstitucionalidade em projetos REDD+ em TIs, contanto que não prejudique a posse e fruição das riquezas naturais.

6 ASPECTOS REGULATÓRIOS

6.1 CONTEXTO REGULATÓRIO BRASILEIRO

Apesar da atenção crescente voltada ao mercado de carbono florestal nos últimos anos, especialmente dos créditos advindos de terras indígenas, o Brasil ainda não possui regulamentação específica sobre o tema. No entanto, há documentos orientativos elaborados por órgãos federais, como a Estratégia Nacional para REDD+ do Ministério do Meio Ambiente (MMA), as Considerações Gerais e Recomendações da FUNAI e Discussões do Senado Federal, que ganham destaque ante a ausência de fontes mandatórias.

6.2 TITULARIDADE DOS CRÉDITOS DE CARBONO PELOS INDÍGENAS

Em razão das terras indígenas serem bens da União, nos termos da Constituição Federal, levantam-se algumas dúvidas em relação à titularidade dos créditos de carbonos gerados em terras indígenas. Teria o Estado algum direito sobre esses créditos? Ou seriam eles apenas de titularidade dos indígenas?

Conforme tratado na seção anterior (5), os créditos de carbono estão ligados à gestão da terra pelos indígenas, isto é, ao seu direito constitucional de usufruto exclusivo sobre as TIs ocupam, cabendo-lhes explorar as riquezas naturais nelas presentes. Nesse sentido:⁴⁸

⁴⁶ *Ibid.*

⁴⁷ *Ibid.*

⁴⁸ VALLE, *op. cit.*, 2010, p. 92.

Segundo nosso ordenamento, os povos indígenas são os únicos sujeitos com poder para dispor sobre os recursos naturais existentes em suas terras, apenas com exceção aos casos acima mencionados. Consequentemente, não cabe à União decidir sobre a pertinência da realização de projetos de REDD+ ou de reflorestamento em terras indígenas. O desenvolvimento de atividades em terras indígenas é decidido pelos povos indígenas orientados pela Constituição Federal. Por isso mesmo não é possível concluir que o Estado detém a titularidade sobre os créditos de carbono ou outros benefícios gerados por tais atividades. Conclui-se, então, que são os povos indígenas os únicos titulares sobre as florestas localizadas em seu território. Portanto, só a eles cabe decidir sobre o que fazer com esse recurso, respeitada a legislação ambiental, o que significa que só eles podem decidir realizar atividades de REDD+ ou de reflorestamento. Consequentemente, os povos indígenas são os responsáveis pelas atividades florestais que eles julgam serem importantes e possíveis de serem realizadas em suas TIs e também os titulares dos créditos de carbono e outros benefícios derivados dessas atividades.

Dessa forma, entende-se que os créditos de carbono são de titularidade exclusiva indígena, cabendo a eles dispor sobre como cedê-los a terceiros. Esse é, inclusive, o entendimento da FUNAI: *“É reconhecida a titularidade dos povos indígenas sobre os benefícios gerados por atividades lícitas desenvolvidas em terras indígenas, inclusive créditos de carbono oriundos de projetos de desmatamento evitado e de manutenção dos estoques de carbono e demais serviços ambientais (REDD+)”*.⁴⁹

6.3 INTEGRAÇÃO DOS INDÍGENAS

A Lei nº 6.001/1973 (Estatuto do Índio) diferencia os indígenas de acordo com seu nível de integração à sociedade, da seguinte forma: (i) isolados: quando vivem em grupos desconhecidos ou de que se possuem poucos e vagos informes mediante contatos eventuais com elementos da comunhão nacional; (ii) em vias de integração: quando, em contato intermitente ou permanente com grupos estranhos, conservam menor ou maior parte das condições de sua vida nativa, mas aceitam algumas práticas e modos de existência comuns aos demais setores da comunhão nacional, da qual vão necessitando cada vez mais para o próprio sustento; e (iii) integrados: quando incorporados à comunhão nacional e reconhecidos no pleno exercício dos direitos civis, ainda que conservem usos, costumes e tradições característicos da sua cultura.

⁴⁹ BRASIL. **Povos Indígenas e REDD+ no Brasil: Considerações Gerais e Recomendações**. Fundação Nacional dos Povos Indígenas, 2012.

De acordo com o art. 7º do referido diploma legal, apenas os indígenas e comunidades considerados integrados possuem capacidade para a prática de atos na vida civil sem a tutela da FUNAI. Na lição de Carlos Roberto Gonçalves:⁵⁰

O diploma legal que atualmente regula a situação jurídica dos índios no País é a Lei nº 6.001, de 19 de dezembro de 1973, que dispõe sobre o Estatuto do Índio, proclamando que ficarão sujeitos à tutela da União até se adaptarem à civilização. Referida lei considera nulos os negócios celebrados entre um índio e uma pessoa estranha à comunidade indígena sem a participação da Fundação Nacional do Índio (FUNAI), enquadrando-o, pois, como absolutamente incapaz. [...] A tutela dos índios constitui espécie de tutela estatal e origina-se no âmbito administrativo. O que vive nas comunidades não integradas à civilização já nasce sob tutela. É, portanto, independentemente de qualquer medida judicial, incapaz desde o nascimento, até que preencha os requisitos exigidos pelo art. 9º da Lei nº 6.001/73 [...].

O nível de integração da comunidade indígena compreende, portanto, um requisito legal para que sejam desenvolvidos projetos REDD+, visto que são considerados nulos os contratos e parcerias celebrados, sem a tutela da FUNAI, com indígenas ainda não integrados à comunhão nacional.

6.4 PARTICIPAÇÃO DE ENTES PÚBLICOS

6.4.1 Fundação Nacional dos Povos Indígena

Conforme a Lei nº 5.371/1967, a FUNAI tem a competência legal para proteção e apoio aos povos originários, demarcação de terras e fomento do desenvolvimento sustentável em seus territórios. Ainda, cabe à FUNAI exercer os poderes de representação ou assistência jurídica inerentes ao regime tutelar dos índios considerados não integrados à sociedade.

Como órgão indigenista oficial, a FUNAI tem sido consultada e requisitada a se posicionar sobre a viabilidade de projetos de créditos de carbono com indígenas. Quando da propositura dos primeiros projetos, em meados de 2008, a FUNAI chegou a se posicionar pela impossibilidade do desenvolvimento de tais projetos, sob o fundamento de que seria necessária

⁵⁰ GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito Civil 1: parte geral: obrigações e contratos**. 8. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018, p. 132.

regulamentação prévia do tema. Possivelmente, esse entendimento foi decorrente da falta de informação sobre a diferença entre os mercados de carbono regulado e voluntário à época.⁵¹

Tempos depois, a FUNAI alterou seu entendimento para prever a possibilidade da estruturação e implementação desses projetos no mercado voluntário, desde que cumpridas certas recomendações. Em 2012, expediu um importante documento: Povos Indígenas e REDD+ no Brasil: Considerações Gerais e Recomendações, pelo qual reconheceu a titularidade dos povos indígenas considerados integrados sobre os créditos de carbono provenientes de suas terras, e afastou a necessidade de sua interveniência e anuência nesses contratos. O fundamento dessa desnecessidade se ampara no direito à autodeterminação dos povos indígenas.

Apesar de não haver uma obrigatoriedade legal da interveniência da FUNAI nos projetos, a entidade é envolvida na quase totalidade dos procedimentos anteriores à assinatura do contrato: (i) reconhecimento de que a comunidade indígena é integrada à sociedade; (ii) demarcação das terras indígenas; (iii) acompanhamento do processo de informação sobre o projeto; (iv) auxílio aos indígenas para criação de associação; e (v) participação conjunta na elaboração do Plano de Gestão Territorial e Ambiental (PGTA).

6.4.2 Ministério Público

O MP tem como funções institucionais de defender judicialmente os direitos e interesses das populações indígenas, bem como promover o inquérito civil e a ação civil pública para proteção de interesses difusos e coletivos. Ou seja, caso ocorra denúncia ou processo judicial que envolva os indígenas, o MP é envolvido.

Desde que os primeiros projetos de crédito de carbono com indígenas começaram a ser implementados no Brasil, alguns contratos de carbono firmados foram anulados por ilegalidades, como: distorções financeiras, lesões ao patrimônio da comunidade indígena, inadequação ao Plano de Gestão Territorial e Ambiental (PGTA) e relações abusivas com terceiros. O MP e a FUNAI estiveram à frente dessas anulações como porta-vozes dos indígenas no Poder Judiciário.

⁵¹ FRIZZO, Henrique; VIANA, Natasha. **Parecer jurídico: análise regulatória sobre implementação de projetos de créditos de carbono com indígenas**. São Paulo: Trench Rossi Watanabe Advogados, 2023.

6.5 RECOMENDAÇÕES PARA PROJETOS REDD+ EM TERRAS INDÍGENAS

Em razão da ausência de regulação específica sobre o tema, algumas práticas são recomendadas e outras devem ser evitadas para se garantir a integridade dos projetos realizados em terras indígenas.

6.5.1 Práticas recomendadas

A seguir, serão abordadas as boas práticas para esses projetos, extraídas de documentos orientativos nacionais e marcos regulatórios internacionais.⁵²⁻⁵³⁻⁵⁴

Apesar de os indígenas serem competentes para figurarem como partes contratuais e não haver a obrigatoriedade da interveniência e anuência da FUNAI e do MP nos contratos de crédito de carbono, recomenda-se que esses atores sejam envolvidos para acompanharem e fiscalizarem o projeto, evitando eventuais ilegalidades.

As TIs envolvidas na geração de créditos de carbono devem estar demarcadas. Apesar de as terras tradicionalmente ocupadas por povos indígenas serem de sua posse permanente, essas terras precisam passar por procedimento de regularização, que culmina na demarcação da área.

Também, deve ser assegurado o direito ao consentimento livre, prévio e informado às populações indígenas para sua tomada de decisão. O interesse em seguir o projeto deve ser expresso pela maioria dos índios da comunidade. Iniciativas de REDD+ devem ser precedidas de amplo processo de informação, inclusive sobre riscos e oportunidades do mecanismo, de modo a permitir seu entendimento povos afetados e interessados.

Ainda, é necessário a formulação de Plano de Gestão Territorial e Ambiental (PGTA),

⁵² FRIZZO, VIANA, *op. cit.*, 2023.

⁵³ BRASIL (FUNAI), *op. cit.*, 2012.

⁵⁴ NERY, Demian. *et. al. Povos Indígenas e o mecanismo de Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação Florestal (REDD+) na Amazônia Brasileira: Subsídios à discussão de repartição de benefícios*. 1. ed. Brasília: Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia, 2013.

regulamentado pelo Decreto Federal nº 7.747/2012. O plano deve contemplar o etnomapeamento e o etnozoneamento da terra e contar com a participação dos povos indígenas e da FUNAI antes da assinatura de contratos de cessão de direitos sobre créditos de carbono. Trata-se de plano conjunto de administração das áreas de sobreposição das terras indígenas com unidades de conservação para garantir a gestão pelo órgão ambiental. A FUNAI afirma que tais planos devem abordar, sem se limitar: (i) as formas de repartição de benefícios; (ii) os custos de implementação das atividades; (iii) o modelo de gestão dos recursos; e (iv) os mecanismos de controle social e resolução de conflitos.

A área destinada ao projeto de compensação de crédito de carbono deve ser menor que a área total da TI, sendo que a escolha desse espaço caberá à comunidade. Nesse sentido, o etnomapeamento do PGTA considerará: (i) o crescimento demográfico da população indígena e as áreas necessárias para expansão da comunidade; (ii) as áreas necessárias à produção agrícola, promoção da segurança alimentar e geração de renda; e (iii) áreas de risco de ocorrência de invasão, fogo ou supressão florestal a serem definidas.

Os direitos autorais de estudos técnicos provenientes de qualquer etapa relacionada ao projeto devem ser de titularidade indígena, de tal forma que a sua divulgação fique condicionada à autorização por parte da comunidade indígena afetada.

Por fim, a relação contratual envolvendo os indígenas deve ser por prazo determinado e deve garantir a possibilidade de rescisão contratual, bem como de repactuação com periodicidade.

6.5.2 Práticas vedadas

As práticas vedadas abordadas a seguir foram extraídas de casos concretos que tiveram repercussão negativa ou foram anulados judicialmente e das orientações da FUNAI.⁵⁵⁻⁵⁶

Não devem ser assinados contratos de carbono florestal em TIs não regularizadas. A FUNAI estabelece que sejam firmados contratos apenas para áreas já declaradas e sob a posse

⁵⁵ FRIZZO, VIANA, *op. cit.*, 2023.

⁵⁶ BRASIL (FUNAI), *op. cit.*, 2012.

plena dos povos indígena.

Os projetos para geração de CCs dependem do consentimento livre, prévio e informado da comunidade indígena envolvida. Portanto, não devem ser firmados apenas com lideranças indígenas, sem a participação da coletividade. Isso porque, na prática, os indígenas não consultados podem denunciar o projeto ao Ministério Público e à FUNAI, o que pode ensejar eventual anulação.

Necessário pontuar que a não formulação prévia do Plano de Gestão Territorial e Ambiental (PGTA) também é causa de anulação contratual, assim como a sua não implementação.

Considerando, ainda, os direitos constitucionais dos indígenas sobre a terra, são vedados: (i) os contratos abusivos em que haja cessão total de direitos sobre benefícios oriundos da biodiversidade e que tragam risco de biopirataria;⁵⁷ (ii) os contratos versando sobre a posse da TI; e os (iii) contratos implementando projetos sobre a área total da TI, e não apenas em parte dela, visto que limitam o direito de acesso dos indígenas, impedindo-os de realizar suas atividades tradicionais sem consulta e autorização prévia da contraparte.

6.6 PROJETOS DE REGULAMENTAÇÃO

No momento, há três projetos de lei principais em discussão no Congresso Nacional para regulamentar o Mercado Brasileiro de Redução de Emissões (MBRE) e estabelecer outras

⁵⁷ A biopirataria consiste na exploração ilegal da biodiversidade e dos saberes tradicionais a ela associados. “Nas mídias, recorrentemente, lemos alguma notícia sobre essa prática, sendo o tráfico de animais, como aves e répteis, o que mais ganha repercussão. No entanto, a apropriação indevida de plantas para fins medicinais, alimentares ou cosméticos é tão preocupante quanto o comércio ilegal da fauna brasileira. ‘Os povos indígenas, ao redor do mundo, têm desempenhado um papel fundamental na conservação e no uso sustentável da biodiversidade. E seus saberes, inovações e práticas sobre as propriedades da fauna e da flora existentes em seus territórios ficaram conhecidos como conhecimentos tradicionais’”. [...] A biopirataria é praticada no território brasileiro desde que os primeiros colonizadores chegaram e passaram a comercializar diferentes espécies naturais, como o pau-brasil e a seringueira. Somente em 1952, quando a Assembleia Geral das Nações Unidas reconheceu o direito de os países disporem livremente dos seus recursos naturais, é que a biopirataria se tornou ilegal. ‘Esse direito implica o exercício do consentimento prévio informado ao Estado de origem dos recursos naturais, desde que encontrados em seu território ou espaço de jurisdição nacional. Dessa forma, os recursos biológicos do território terrestre — inclusive águas continentais e espaço aéreo nacional — e do território marítimo só podem ser utilizados com a concordância do Estado titular do direito de soberania’. [...] Mesmo assim, o comércio indevido de plantas e animais, bem como a apropriação ilegal de saberes tradicionais, persistem no século XXI. (KAINGÁNG, Fernanda; TOLEDO, André. **Biopirataria**. São Paulo: Sesc São Paulo, 2022. Disponível em: [Sesc São Paulo – Biopirataria](#)).

disposições sobre o assunto: (i) o Projeto de Lei nº 528/21, anexado ao Projeto de Lei nº 2.148/15; (ii) o Projeto de lei nº 412/22; e (iii) o Projeto de Lei nº 3.100/22.

Os projetos de lei mencionados fornecem uma estrutura de governança detalhada e abrangente para apoiar o mercado, tais como o registro no Banco Central do Brasil ou na Comissão de Valores Mobiliários e a respectiva responsabilidade pela regulamentação dos ativos. O Projeto de Lei nº 412/22, inclusive, traz incentivos econômicos interessantes para o desenvolvimento dos projetos, incluindo a disponibilização de linhas de crédito para estruturação de operações para geração de créditos de carbono em áreas de risco ambiental e, principalmente, na Amazônia Legal. Ressalta-se que a governança é essencial para garantir ao mercado de carbono segurança estabilidade, criando um ambiente positivo para investimentos e assegurando a participação do setor privado no processo de tomada de decisões.

Contudo, os aspectos essenciais relativos aos desafios socioambientais, especialmente a proteção das comunidades tradicionais (tais como indígenas e quilombolas) e suas terras não foram abordados. Por ora, os referidos projetos de lei limitaram-se a reiterar normas legais já bem estabelecidas no ordenamento jurídico brasileiro, relacionadas à proteção ao meio ambiente sustentável e ao direito trabalhista. Nesse sentido, os projetos de lei vedam o desenvolvimento de atividades que possam causar a perda da biodiversidade, destruição de ecossistemas nacionais e prejuízos na implementação de medidas de adaptação aos efeitos das mudanças climáticas, como também envolver trabalho infantil e em condições análogas à escravidão.

7 CONCLUSÃO

O presente trabalho acadêmico teve como principal objetivo analisar a compatibilidade de projetos REDD+ em terras indígenas brasileiras, sob a perspectiva direito constitucional indigenista, bem como a normativa infraconstitucional aplicável a essa questão.

Considerando que o assunto abordado é relativamente novo e ainda pouco conhecido (2023), optou-se por iniciar o desenvolvimento do texto introduzindo o leitor ao mercado de carbono. Em seguida, passou-se ao mecanismo REDD+, para, então, chegar-se nas terras indígenas brasileiras.

Como visto, o mercado voluntário de carbono está crescendo significativamente no Brasil. Destacam-se as iniciativas de reflorestamento, conservação e manejo sustentável (REDD+), devido ao potencial florestal do país e ao maior valor agregado aos créditos de carbono oriundos dessas iniciativas — que trazem outros impactos para sociedade além da redução de emissões, tais como a proteção da biodiversidade e o desenvolvimento socioeconômico de comunidades tradicionais.

Os projetos REDD+ concentram-se principalmente na Amazônia Legal, região onde também se encontra cerca de 98% da dimensão do território brasileiro ocupada pelos povos originários. No Brasil, o contato dos povos indígenas com o REDD+ é um fato desde 2008, quando anunciado o Projeto de Carbono Florestal Suruí, na Terra Indígena Sete de Setembro, em Rondônia.

Além dos desafios sociais, as iniciativas REDD+ em terras indígenas enfrentam questões jurídicas, visto que ainda não há regulamentação do mercado de carbono no país, especialmente quando envolvendo os povos originários e suas terras.

Nesse deserto regulatório, levanta-se a incerteza acerca da compatibilidade do REDD+ em TIs com o ordenamento jurídico brasileiro, sobretudo considerando a proteção constitucional aos povos indígenas.

A Constituição Federal de 1988 tratou a questão indigenista com base em dois elementos centrais: (i) o direito à diferença; e (ii) o direito à terra.

O direito à diferença consiste no respeito e reconhecimento da organização social, modo de vida, costumes, línguas e crenças. É o respeito a sua autodeterminação.

Por sua vez, o direito à terra é traduzido pela posse permanente e pelo usufruto exclusivo reconhecido aos povos nativos em relação as suas terras, por força da Constituição Federal. Embora previstas como bens da União, as TIs são inalienáveis e indisponíveis, cabendo às comunidades indígenas a exploração de suas riquezas naturais.

Ao assegurar o direito à diferença, a Constituição não cogitou impor um isolamento incondicional aos povos originários, mas sim preservá-los de assimilação e aculturação pela

sociedade dominante. A Lei Maior buscou assegurar aos indígenas autodeterminação, ou seja, o poder de decisão sobre seu presente e futuro, o que inclui interagir com setores da sociedade e desenvolver projetos econômicos, como o REDD+.

Por sua vez, o regime jurídico especial das terras indígenas também não deve ser interpretado como um impeditivo ao REDD+. As atividades geradoras de CCs constituem a gestão indígena de seu próprio território e recursos naturais. Logo, encontram respaldo no direito de usufruto exclusivo.

Ademais, a indisponibilidade e inalienabilidade das TIs não significam que os indígenas estejam obrigados a gozar direta e imediatamente de seus bens e, conseqüentemente, impedidos de negociá-los com terceiros. A norma constitucional veda apenas atos que ameaçam o direito de posse dos indígenas ou que comprometam a sustentabilidade de seus recursos, por se tratar de um direito coletivo. Com efeito, cabe às comunidades explorar as riquezas da terra, ainda que com finalidade comercial e em parceria com terceiros, ressalvada a observância das demais normas reguladoras da atividade econômica.

À luz do direito constitucional indigenista, portanto, não se denota inconstitucionalidade das iniciativas REDD+ em terras indígenas.

Apesar disso, outras questões legais além da constitucionalidade são levantadas, como a titularidade dos créditos, a capacidade negocial dos indígenas e a necessidade de intervenção estatal nos projetos.

Nesse cenário, devido ao vazio normativo, tais projetos estão sujeitos a um risco relativamente alto de anulação. Apesar disso, existem documentos orientativos elaborados por órgãos federais (com destaque à FUNAI), pelos quais são recomendadas e vedadas determinadas práticas em relação ao REDD+ em TIs.

A conclusão que se chega, portanto, é a constitucionalidade do REDD+ em terras indígenas. Apesar dos desafios, o REDD+ revela potencial de desenvolvimento sustentável e crescimento social das comunidades. Essa questão, contudo, ainda carece de uma discussão aprofundada pela sociedade e, sobretudo, de regulação pelas autoridades — especialmente considerando que estão envolvidas outras questões jurídicas complexas além da indigenista,

não tratadas no presente trabalho (por exemplo, o direito ambiental).

REFERÊNCIAS

ALTINO, Lucas. **A cada segundo, 21 árvores foram cortadas na Amazônia no ano passado, aponta relatório.** O Globo, 12 jun. 2023. Disponível em: [O Globo – A cada segundo, 21 árvores foram cortadas na Amazônia no ano passado, aponta relatório.](#)

ARTAXO, Paulo. As três emergências que nossa sociedade enfrenta: saúde, biodiversidade e mudanças climáticas. **Estudos Avançados**, v. 34, n. 100, 2020.

BARBIERI, Samia. **Os Direitos dos Povos Indígenas.** Portugal: Grupo Almedina, 2021.

BARBOSA, Carla; BARBOSA, João; BARBOSA, Marco Antônio. Direito à diferença na sociedade da informação: os direitos indígenas na Constituição brasileira. **Revista do Instituto dos Advogados de São Paulo**, v. 20, p. 43-65, 2007.

BARRETO, Helder. **Direitos Indígenas: vetores constitucionais.** Juruá, 2003.

BECHARA, Erika. Princípio do poluidor pagador. **Enciclopédia jurídica da PUC-SP.** Tomo: Direitos Difusos e Coletivos. 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: [Enciclopedia Jurídica da PUC-SP – Princípio do Poluidor Pagador.](#)

BRASIL. **Acordo de Paris.** Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação, 2015. Disponível em: [MCTI – Acordo de Paris.](#)

BRASIL. **Constituição Federal de 1988.**

BRASIL. **Constituição Federal de 1994.**

BRASIL. **Demarcação.** Fundação Nacional dos Povos Indígenas, 2021. Disponível em: [FUNAI – Demarcação.](#)

BRASIL. **ENREDD+: estratégia nacional para redução das emissões provenientes do desmatamento e da degradação florestal, conservação dos estoques de carbono florestal, manejo sustentável de florestas e aumento de estoques de carbono florestal.** Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2016.

BRASIL. **Conjunto de Premissas para Implementação de REDD+ em Terras Indígenas.** Fundação Nacional dos Povos Indígenas, 2012.

BRASIL. **Povos Indígenas e REDD+ no Brasil: Considerações Gerais e Recomendações.** Fundação Nacional dos Povos Indígenas, 2012.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Cível Originária nº 312**, plenário, rel. Eros Grau, julgado em 02.05.2012.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Embargos de Declaração nº 3.388**, plenário, rel. Luís Roberto Barroso, julgado em 23.10.2013.

BRAZIL, Bruno. et. al. **REDD+ no Brasil: status das salvaguardas socioambientais em políticas públicas e projetos privados**. Piracicaba: Imaflora, 2015.

CALEL, Raphael. **Climate change and carbon markets: a panoramic history**. Londres: Centre for Climate Change Economics and Policy and Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment, 2011.

CALLAWAY, Ewen. **Oldest Homo sapiens fossil claim rewrites our species' history**. Nature, 2017. Disponível em: [Nature – Oldest Homo sapiens fossil claim rewrites our species' history](#).

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Comentários à Constituição do Brasil**. 2. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

CRETELLA JUNIOR, José. **Comentários à Constituição Brasileira de 1988**. Rio de Janeiro: Forense, 1994.

DUCHELLE, Amy. et al. What is REDD+ achieving on the ground? **Current Opinion in Environmental Sustainability**, v. 32, p. 134-140, 2018. Disponível em: [Science Direct – What is REDD+ achieving on the ground?](#).

FERNANDES, Bruno. **O Exemplo Suruí Paiter na Luta contra o Desmatamento e o Aquecimento Global**. Nova Jersey: Princeton University Press, 2019. Disponível em: [Princeton University – O Exemplo Suruí Paiter na Luta contra o Desmatamento e o Aquecimento Global – Indigenous Brazil](#).

FRIZZO, Henrique; VIANA, Natasha. **Parecer jurídico: análise regulatória sobre implementação de projetos de créditos de carbono com indígenas**. São Paulo: Trench Rossi Watanabe Advogados, 2023.

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito Civil 1: parte geral: obrigações e contratos**. 8. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

JUNIOR, Mario; DURAN, Angela. O reconhecimento dos direitos indígenas e a proteção do meio ambiente. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**, v. 104, p. 129-150, 2017.

KAINGÁNG, Fernanda; TOLEDO, André. **Biopirataria**. São Paulo: Sesc São Paulo, 2022.

Disponível em: [Sesc São Paulo – Biopirataria.](#)

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**. 23. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

LIMA, João Batista Guimarães de; OLIVEIRA, Joveny Sebastião Cândido de. As terras indígenas, a proteção nos termos da constituição vigente e normas infraconstitucionais, sua demarcação e o embate na exploração destas. **Revista Internacional Consinter de Direito**, v. 15, p. 367-395, 2022.

LOPES, Ana Maria D'Ávila; MATTOS, Karine Rodrigues. **O Direito fundamental dos indígenas à terra: do Brasil-Colônia ao Estado Democrático de Direito**. Brasília, 2006.

MIRANDA, João; CALÇA, Katia. A natureza jurídica das terras tradicionalmente ocupadas por índios e a tese do marco temporal da ocupação nas decisões judiciais no Rio Grande do Sul na segunda década do século XXI. **Revista de Direito Público Contemporâneo**, v. 1, p. 51-74, 2021.

NERY, Demian. et. al. **Povos Indígenas e o mecanismo de Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação Florestal (REDD+) na Amazônia Brasileira: Subsídios à discussão de repartição de benefícios**. 1. ed. Brasília: Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia, 2013.

OLIVEIRA, Fabiano. Dos Índios. In: Equipe Forense (org.). **Constituição Federal Comentada**. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

PEREIRA, Meire. Direito dos povos indígenas. **Enciclopédia jurídica da PUC-SP**. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Direitos Humanos. Wagner Balera, Carolina Alves de Souza Lima (coord. de tomo). 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em [Enciclopédia Jurídica da PUC-SP – Direito dos Povos Indígenas](#).

RIBEIRO, Carlos.; MENDEZ, Álvaro. O Apostolado Positivista do Brasil e a ideia de “Ordem e Progresso”. **Revista dos Trabalhos de Iniciação Científica da UNICAMP**, Campinas, n. 27, p. 1-1, 2019.

ROMERO, Ellen; LEITE, Vera. Terras indígenas: usufruto exclusivo e proteção do meio ambiente. **Tellus**, v. 10, p. 139-160, 2010.

SANTILLI, Juliana. **Atividades Econômicas**. Povos Indígenas no Brasil – Instituto Socioambiental, 2021.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Reconhecer para libertar: os caminhos do cosmopolitanismo multicultural**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

SETA, Isabel. **Sem regras definidas, mercado voluntário de crédito de carbono em comunidades tradicionais tem brechas; entenda.** G1 Globo, 15 out. 2023. Disponível em: [G1 Globo – Sem regras definidas, mercado voluntário de crédito de carbono em comunidades tradicionais tem brechas; entenda.](#)

STRECK, Charlotte. How voluntary carbon markets can drive climate ambition. **Journal of Energy & Natural Resources Law**, p. 367-374, 2021.

TRENNEPOHL, Natascha. **Mercado de carbono e sustentabilidade: desafios regulatórios e oportunidades.** São Paulo: SaraivaJur, 2022.

VALLE, Raul. et. al. **Desmatamento evitado (REDD) e povos indígenas: experiências, desafios e oportunidades no contexto amazônico.** Instituto Socioambiental e Forest Trends, 2010.

VARGAS, Daniel; DELAZERI, Linda; FERREIRA, Vinícius. **Mercado de carbono voluntário no Brasil: na realidade e na prática.** São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, Observatório de Bioeconomia, 2021.

WELCH, Craig. **Já somos 8 bilhões de pessoas no mundo!.** National Geographic, 17 nov. 2022. Disponível em: [National Geographic – Já somos 8 bilhões de pessoas no mundo!.](#)