

Análise de REDD+

Desafios e escolhas

Editor Arild Angelsen

Coeditores Maria Brockhaus
William D. Sunderlin
Louis V. Verchot

Assistente editorial Therese Dokken

Tradução Green Ink

© 2013 Centro de Pesquisa Florestal Internacional (CIFOR)

O conteúdo desta publicação é licenciado sob Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivs 3.0 Unported License <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/>

Impresso na Indonésia
ISBN: 978-602-1504-19-2

Angelsen, A., Brockhaus, M., Sunderlin, W.D. e Verchot, L.V. (eds) 2013 Análise de REDD+: Desafios e escolhas. CIFOR, Bogor, Indonésia.

Traduzido de: Angelsen, A., Brockhaus, M., Sunderlin, W.D. and Verchot, L.V. (eds) 2012 Analysing REDD+: Challenges and choices. CIFOR, Bogor, Indonesia.

Créditos das fotos:

Capa © Cyril Ruoso/Minden Pictures

Partes: 1. Habtemariam Kassa, 2. Manuel Boissière, 3. Douglas Sheil

Capítulos: 1. e 10. Yayan Indriatmoko, 2. Neil Palmer/CIAT, 3. e 12. Yves Laumonier,

4. Brian Belcher, 5. Tony Cunningham, 6. e 16. Agung Prasetyo, 7. Michael Padmanaba,

8. Anne M. Larson, 9. Amy Duchelle, 11. Meyrisia Lidwina, 13. Jolien Schure, 14. César Sabogal,

15. Ryan Woo, 17. Edith Abilogo, 18. Ramadian Bachtiar

Concepção da Equipe de Multimídia do CIFOR,

Grupo de Serviços de Informação

Edição do texto, gestão do projeto e layout por Green Ink Ltd (www.greenink.co.uk)

CIFOR

Jl. CIFOR, Situ Gede

Bogor Barat 16115

Indonésia

T +62 (251) 8622-622

F +62 (251) 8622-100

E cifor@cgiar.org

cifor.org

ForestsClimateChange.org

As opiniões expressas neste livro são as de seus autores. Elas não representam necessariamente as opiniões do CIFOR, dos editores, das instituições de que os autores fazem parte, dos patrocinadores financeiros ou dos revisores.

Gostaríamos de agradecer a todos os os doadores que apoiaram esta pesquisa através de suas contribuições ao Fundo do CGIAR. Para uma lista dos doadores do Fundo, veja: <https://www.cgiarfund.org/FundDonors>



O direito de ocupação da terra importa em REDD+

Lições aprendidas no campo

Anne M. Larson, Maria Brockhaus e William D. Sunderlin

- A nível nacional, os esforços para resolver as questões do direito de ocupação da terra e sobre o carbono têm sido limitados, apesar de REDD+ ter conseguido atrair atenção internacional sem precedentes para essa questão e outros direitos das populações que vivem na floresta.
- As intervenções a nível de projeto para tratar do direito de ocupação da terra enfrentam obstáculos substanciais quando não contam com o apoio nacional. Ao mesmo tempo, instituições nacionais de registro de terras são, muitas vezes, inadequadas para lidar de forma eficaz com a principal questão subjacente: os direitos consuetudinários de ocupação da terra.
- Os formuladores de políticas REDD+ podem avançar com abordagens a nível macro, atacando as causas subjacentes do desmatamento, enquanto prosseguem em paralelo obtendo soluções para problemas específicos de direito de ocupação da terra, embora, muito provavelmente, ambas as iniciativas encontrem resistência.

9.1 Desafios à reforma do direito de ocupação das florestas

Em muitos países, a reforma do direito de ocupação da terra caminha paralelamente às atividades de REDD+. Os processos de reforma do direito de ocupação da terra apoiam a implementação de REDD+, enquanto REDD+ pode proporcionar um incentivo para fazer avançar a reforma desses direitos. Ambos os processos, no entanto, enfrentam limitações substanciais. Os desafios para a reforma do direito de ocupação da floresta foram amplamente discutidos na literatura. Sunderlin (2011) traça um breve histórico sobre o controle e os direitos consuetudinários a nível local, desde a supressão dos direitos e apropriação das florestas, principalmente sob o colonialismo, até a atual “transição global do direito de ocupação da floresta”, em que muitos governos começaram a reconhecer, até certo ponto, as reivindicações comunitárias. Os tipos e grau de reconhecimento de direitos tem variado, envolvendo, em alguns casos, a titulação de grandes territórios indígenas e, em outros, a concessão de terras a comunidades florestais menores. Em reformas mais tímidas, as comunidades receberam novos direitos de uso temporário que supõem uma melhora em relação ao passado, mas que ainda estão longe de constituírem uma reforma substancial (Larson *et al.*, 2010).

Embora a restauração e formalização dos direitos consuetudinários tenham recebido substancial atenção internacional, essa mudança não foi observada em todos os países. Mesmo quando foram implementadas, essas políticas foram frequentemente acompanhadas de muitos problemas e provocaram resistência (Larson, 2011). Alguns países que colocaram em prática medidas significativas para reconhecer os direitos florestais comunitários, recentemente tentaram reverter essas políticas (RRI, 2012).

As reformas do direito de ocupação da terra requerem tempo e recursos, tanto para o processo político de negociação de compromissos e aprovação de novas leis, quanto para os aspectos técnicos, como reforma de cadastros e demarcação e titulação de terras. Larson (2011) identifica três tipos de obstáculos à reforma do direito de ocupação da terra em favor de comunidades indígenas e outras que vivem em florestas, correspondendo, em grande parte, ao quadro dos 4Is apresentado no Capítulo 2: capacidade técnica, humana e econômica limitada para realizar a demarcação e a titulação de maneira exata e eficaz (Informação); interesses políticos e econômicos dos atores que competem por terras e recursos florestais, incluindo alguns atores estatais (Interesses); e barreiras ideológicas, como oposição ou preocupações com relação à ideia de que os moradores da floresta podem ser administradores eficazes da floresta (Ideias). Esses obstáculos estão profundamente enraizados nas estruturas institucionais nacionais (Instituições).

Apesar disso, no âmbito de REDD+, o direito de ocupação da floresta tem recebido uma atenção sem precedentes. A pressão para o desmatamento das florestas do cenário habitual (*business-as-usual*) entra em conflito direto com a consciência de que as florestas em pé são fundamentais para a mitigação da mudança climática (Sunderlin e Atmadja, 2009). Os casos estudados neste capítulo demonstram alguns grandes avanços e, mais comumente, os pequenos passos à frente no reconhecimento do direito de ocupação das florestas. Em todos os casos, há muito mais a ser feito.

Este capítulo avalia a experiência adquirida até o momento em abordar os desafios do direito de ocupação da terra a nível nacional e de projeto, e propõe formas para prosseguir, tanto nas questões desse direito quanto de REDD+. Quais são os problemas principais de direito de ocupação da terra enfrentados por cada país e em que medida são reconhecidos e tratados a nível nacional? Como as intervenções de projetos de REDD+ estão resolvendo os problemas do direito de ocupação da terra e que obstáculos enfrentam? Pesquisas anteriores sobre reformas dos direitos de ocupação da floresta demonstram que, mesmo que os direitos locais sejam reconhecidos por lei, a capacidade de exercer esses direitos é muitas vezes dificultada por atores e interesses conflitantes. Em vista dessas dificuldades, como REDD+ poderia avançar com políticas e intervenções que funcionem em benefício tanto das florestas quanto das populações locais?

Os resultados da pesquisa aqui apresentados foram extraídos do Estudo Comparativo Global (GCS) do CIFOR sobre REDD+, com foco nos seis países estudados, tanto a nível nacional quanto de projeto (ver no Apêndice uma descrição completa dos métodos utilizados). Esses países são: Brasil, Camarões, Indonésia, Tanzânia e Vietnã; dados em escala nacional estão disponíveis para o Peru, mas as informações a nível de projeto são apenas preliminares.

9.2 Por que o direito de ocupação da terra é importante para REDD+

Um requisito chave para que as estratégias de REDD+ possam ter êxito é que os direitos de ocupação da terra, das florestas e sobre o carbono sejam claros e seguros (ver a Figura 9.1). Por um lado, esclarecer¹ e fortalecer o direito de

1 Simplesmente “esclarecer” os direitos com base em REDD+, sem considerar os direitos consuetudinários e as questões de justiça social, poderia ter sérias implicações para a equidade. No entanto, em nossos locais de pesquisa, a maioria dos proponentes de projeto têm uma agenda baseada na justiça.

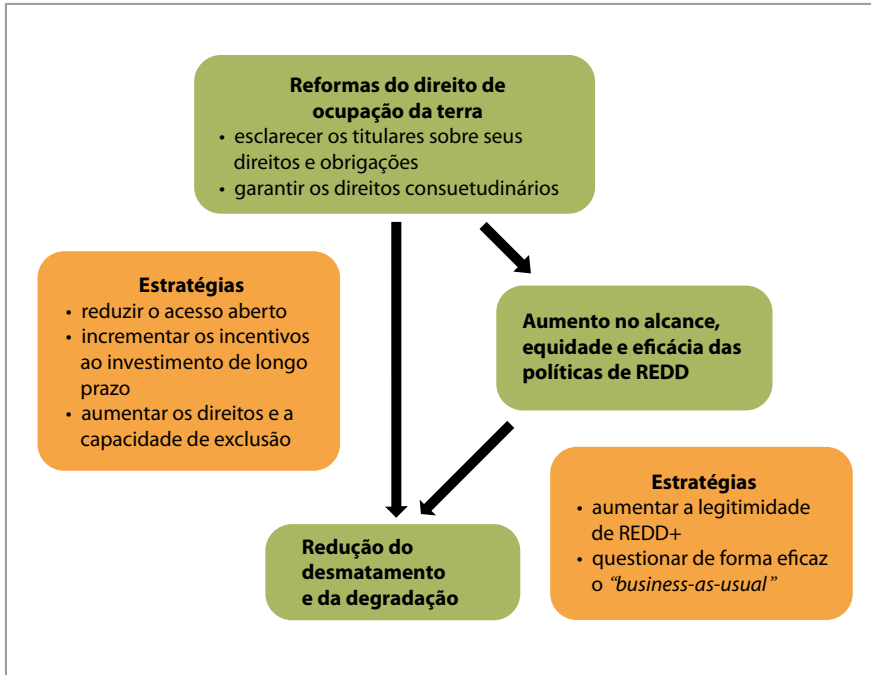


Figura 9.1 Estratégias de reforma do direito de ocupação da terra para reduzir o desmatamento e a degradação

ocupação pode, por si só, contribuir para a redução do desmatamento e da degradação. Muitos pesquisadores constataram que a insegurança fundiária tende a promover o desmatamento, a dinâmica de acesso aberto e a grilagem de terras, argumentando, portanto, que a segurança do direito de ocupação da terra está mais propensa a levar à conservação das florestas e a investimentos de longo prazo. Por exemplo, agricultores frequentemente desmataram florestas para estabelecer seus direitos, às vezes, por exigências legais, mas muitas vezes também por reivindicações consuetudinárias. Quando os direitos de longo prazo não são seguros, o risco de investir em produtos de crescimento lento, como a madeira, é muito alto, e o estabelecimento de fronteiras claras, com o direito e a capacidade de excluir intrusos, reduz incursões e reivindicações concorrentes. Em alguns casos, porém, a insegurança esteve associada à conservação (devido ao medo de perder investimentos) e contar com direitos seguros de nenhuma maneira garante que proprietários das terras não desmatarão as florestas para aproveitar alternativas mais rentáveis (Angelsen, 2007). Não obstante, parece que a posse segura geralmente é melhor para as florestas do que a posse insegura, embora por si só, talvez não seja suficiente para garantir uma melhor gestão da floresta.

Esclarecer o direito de ocupação da terra e garantir os direitos das populações florestais também aumenta a viabilidade de políticas de REDD+ e garante uma maior equidade, eficácia e eficiência. Entre as políticas específicas que apoiam REDD+ encontram-se aquelas que reduzem a renda agrícola, aumentam a renda florestal e criam ou regulamentam áreas protegidas, bem como políticas transversais, como a descentralização ou reformas de governança (Angelsen, 2009b; Angelsen, 2010b). Nem todas as políticas necessitam levar em conta o direito de ocupação da terra. Por exemplo, criar oportunidades não agrícolas e apoiar a intensificação da agricultura em locais-chave, resultaria no abandono da construção de novas estradas na floresta e poderia retardar a colonização da floresta e até mesmo estimular a emigração. Isto pode ser muito significativo para as florestas se a migração de pequenos e médios produtores for a principal causa do desmatamento e da degradação.

Tratar do direito de ocupação da terra aumenta substancialmente as opções disponíveis, como outras políticas para redução da renda agrícola (por exemplo, o estabelecimento de estradas em florestas com regulamentação estrita); ou políticas para aumentar a renda florestal (por exemplo, melhores preços para os produtos florestais, gestão florestal comunitária ou programas de pagamento por serviços ambientais). A regulação de áreas protegidas exige clareza e fiscalização de fronteiras.

Desconsiderar o direito de ocupação da terra limita o alcance e o potencial de REDD+, coloca a população que depende da floresta em risco e pode gerar um grau de oposição tal que leve ao fracasso (Larson e Petkova, 2011). Os riscos potenciais de grilagem de terras por forasteiros e a perda de direitos sobre as florestas e terras florestais por parte dos usuários locais são algumas das principais razões, embora não sejam as únicas, que levaram muitas populações indígenas e outras populações locais a ameaçar publicamente de se opor a REDD+, gerando substancial atenção internacional a estas questões sob o lema “Sem direitos, sem REDD” (Tauli-Corpuz *et al.*, 2009; Quadro 9.1). As implicações do direito de ocupação da terra para REDD+ podem ser resumidas como se segue (ver também Sunderlin *et al.*, 2011):

Eficácia

- A essência de REDD+ é premiar aqueles que mantêm ou aumentam o sequestro de carbono das florestas e compensá-los por oportunidades perdidas. Isso poderia incluir programas de pagamento diretos a proprietários de terras, o que exigiria um titular definido com direito de excluir aqueles que não fossem titulares (ver Börner *et al.*, 2010).
- Os titulares de direitos sobre o carbono florestal devem ser responsabilizados no caso de não conseguirem cumprir suas obrigações: esta é a parte “condicional” dos incentivos condicionais.

Eficiência

- Direitos de ocupação da terra claros reduzem os custos de transações, como o tempo e os fundos necessários para a resolução de conflitos.
- Direitos de ocupação da terra seguros aumentam as opções de políticas disponíveis e, assim, permitem que os governos e proponentes de projetos escolham estratégias de implementação mais econômicas.

Equidade

- Quando o direito de ocupação da terra é incerto ou não formalizado, as populações que dependem das florestas podem ser excluídas delas e/ou da participação nos benefícios de REDD+. Se REDD+ aumenta o valor das florestas em pé, pode provocar uma corrida de recursos que poderia colocar os direitos dos atuais residentes em risco.
- REDD+ inevitavelmente proibirá determinados usos dos recursos florestais, mas isso deverá ser feito através de procedimentos adequados e com as devidas indenizações, sem dificultar a situação das populações florestais mais pobres.

Quadro 9.1 Papua Nova Guiné: Direitos consuetudinários contra cowboys do carbono

Andrea Babon e Daniel McIntyre

Papua Nova Guiné é uma exceção entre os países de REDD+, já que cerca de 97% de sua área e praticamente todas as suas florestas são de proprietários consuetudinários, regulamentadas pela tradição e não pelo estado. A propriedade consuetudinária da terra está consagrada na Constituição e os proprietários consuetudinários devem ser consultados e dar o seu consentimento informado para quaisquer desenvolvimentos em suas terras. Na realidade, esses proprietários podem vetar qualquer desenvolvimento que desaprovem. Com referência ao “pacote de direitos”, os proprietários consuetudinários têm direitos de acesso, uso, gestão e exclusão, embora as terras tradicionais não possam ser “vendidas”.

Os direitos de ocupação da terra por direito (*de jure*) aparentemente fortes de Papua Nova Guiné tornam o país um caso de estudo interessante para REDD+. De várias formas, os proprietários de terras de Papua Nova Guiné estão numa posição extremamente favorável como proprietários de recursos, podendo participar de REDD+ em seus próprios termos. No entanto, na prática, muitos proprietários não conhecem seus direitos, o que os deixa vulneráveis à exploração. Isso talvez tenha sido mais evidente na concessão e renovação de concessões de extração de madeira e o recente aumento das concessões de Arrendamentos Especiais para Agricultura e Negócios (SABLs) ao longo de vastas extensões de terra. REDD+ está demonstrando não ser diferente.

continua na página seguinte

Quadro 9.1 (continuação)

De 2008 a 2009, a mídia começou a publicar referências a proprietários que assinaram direitos sobre o carbono em benefício dos chamados “cowboys do carbono”, agentes locais sem escrúpulos, muitas vezes trabalhando para empreendedores de projetos de carbono do exterior – sem praticamente nenhuma consciência do que estavam fazendo e não pertencendo a nenhuma estrutura legal. Em um caso concreto, um dos mais notórios “cowboys do carbono” alegou ter negociado cerca de 90 diferentes contratos de carbono com proprietários de terras, apesar da ausência de uma estratégia nacional de REDD+.

O governo de Papua Nova Guiné tentou controlar essa “corrida do carbono” exigindo que os grupos interessados no comércio de carbono tivessem autorização por escrito para operar no país e fossem registrados na Agência de Mudanças Climáticas. O governo também pediu que os proprietários não assinassem nenhum contrato de carbono com empreendedores de projetos de carbono do exterior até que houvesse uma política e uma estrutura legal em vigor, não havendo nenhum recurso legal para os proprietários de terras que assinassem.

A confusão e o escândalo que cerca os “cowboys do carbono” destacou a necessidade de conscientização geral e informação dos proprietários sobre REDD+. Em resposta, o governo e as ONGs realizaram uma série de reuniões de consulta nas províncias e divulgaram informações através de diversos meios de comunicações. Contudo, tem sido difícil levar informações a comunidades remotas que frequentemente são alvo de empreendedores de projetos de carbono.

Atenção negativa dos meios de comunicação internacionais, combinadas à pressão de ONGs e doadores, parece ter chamado atenção substancial para os desafios de obter um REDD+ eficaz, eficiente e equitativo no âmbito do direito consuetudinário de ocupação da terra. Os “cowboys do carbono” desapareceram em grande parte da paisagem de REDD+ em Papua Nova Guiné e os contratos que assinaram são, em geral, vistos como sem validade. No entanto, partes interessadas continuam procurando a melhor forma de envolver os proprietários de terras no projeto e implementação de políticas de REDD+, assegurar o consentimento livre, prévio e informado e garantir que eles recebam benefícios significativos. Trabalhar todas estas questões levará tempo, se isso for feito de forma eficaz – algo que os “cowboys do carbono” não conseguiram entender.

9.3 REDD+ e o direito de ocupação da terra: Provas obtidas no campo

Em cinco dos seis países estudados, as florestas são essencialmente públicas e formalmente administradas pelo estado (Tabela 9.1). A exceção é o Brasil, onde em 2008, indivíduos, empresas, comunidades e povos indígenas eram proprietários² de 73% das florestas. Os dados oficiais mostram que entre 2002 e 2008 quase 200 milhões de hectares passaram da propriedade pública para a privada (Sunderlin *et al.*, 2008). Os demais países têm uma extensão de terras privadas muito menor. Em cinco dos seis países, uma parte das terras públicas foi atribuída para uso temporário a comunidades e povos indígenas, bem como a indivíduos no Brasil.

Tabela 9.1 Distribuição dos direitos de ocupação da floresta (dados de 2008, em milhões de hectares)

País	Terras públicas (milhões de ha, %)		Terras privadas (milhões de ha, %)	
	Administradas pelo governo	Designadas para o uso de comunidades e povos indígenas	Propriedade de comunidades e povos indígenas	Propriedade de indivíduos e empresas
Brasil*	88,6 (21%)	25,6 (6%)	109,1 (26%)	198,0 (47%)
Peru	42,3 (67%)	2,9 (5%)	12,6 (20%)	5,3 (8%)
Camarões	20,1 (95%)	1,1 (5%)	0,0 (0%)	0,0 (0%)
Tanzânia	31,8 (89%)	1,6 (4%)	2,1 (6%)	0,1 (0%)
Indonésia	121,9 (98%)	0,2 (0%)	0,0 (0%)	1,7 (1%)
Vietnã	9,7 (73%)	0,0 (0%)	3,5 (26%)	0,1 (0%)

Fonte: Sunderlin *et al.*, 2008, exceto para o Vietnã (Dahal *et al.*, 2011)

*Outras fontes constataram que 24% da Amazônia brasileira são terras públicas não classificadas e 13% compreendem projetos de assentamento de terras para proprietários individuais (Börner *et al.*, 2010).

2 “Propriedade”, de acordo com a RRI e com esta pesquisa, inclui terras tituladas e concedidas incondicionalmente através de outros mecanismos seguros distintos dos títulos de propriedade (ver Sunderlin *et al.*, 2008).

9.3.1 Problemas e políticas a nível nacional

A pesquisa a nível nacional identificou sérios problemas relativos ao direito de ocupação da terra em todos os países estudados (Tabela 9.2). Entre as questões mais comuns estão títulos ou reivindicações concorrentes, posse de terras por grilagem e apropriação feita por grupos de elite, e cadastros de terras desatualizados ou inexistentes, entre outros. Principalmente, nos Camarões, Indonésia, Tanzânia, Vietnã e, até certo ponto, no Peru, há uma diferença muito grande entre o que as populações locais consideram como sendo seus direitos consuetudinários e seus direitos formais e a perspectiva do estado. Muitos dos problemas que as pessoas e as comunidades que vivem nas florestas ou perto delas enfrentam têm origem na sensação de insegurança gerada pela natureza pública da propriedade das terras e das florestas.

Apesar da aparente importância do direito de ocupação das florestas, pesquisas feitas até o momento sugerem que existe pouco motivo para se acreditar que as estratégias de REDD+ estejam gerando mudanças significativas ao status quo. Análises com base em um estudo dos perfis dos países discutidos aqui revelam poucas iniciativas novas de alguma importância sobre o direito de ocupação da terra em relação aos problemas identificados. Embora 90% das Propostas de Planos de Preparação de REDD+ (R-PPs) e os Programas Nacionais de UN-REDD destaquem a insegurança do direito de ocupação da terra como um motivo de preocupação (White e Hatcher, 2012) e, apesar do direito de ocupação da terra ter sido um tema popular durante as entrevistas realizadas com as partes interessadas para a elaboração dos perfis dos países, o debate permanece puramente retórico (ver também Williams *et al.*, 2011). As medidas sobre políticas mencionadas na Tabela 9.2 se referem, em sua maioria, a políticas que já estão em vigor e não bastam para resolver o problema ou, em alguns casos, são fonte de outros problemas de direito de ocupação da terra. Por exemplo, as iniciativas atuais de distribuição e registro de terras muitas vezes geraram insegurança pela falta de capacidade técnica e de recursos financeiros, e também devido a normas e procedimentos incoerentes, e falta de correspondência entre as políticas e a realidade na prática.

Entre estes casos, o Brasil é claramente uma exceção. O governo brasileiro lançou um programa importante de regularização fundiária (distribuição e registro) que vincula a reforma do direito de ocupação da terra e a conformidade ambiental na Amazônia. Terras consuetudinárias também foram delineadas e reconhecidas, sendo que este processo continua, embora lento e problemático. Os outros países deram, na melhor das hipóteses, pequenos passos. No Vietnã, o processo de Distribuição de Terras Florestais (FLA) provocou divisão de opiniões (Pham *et al.*, 2012) e está longe de reconhecer os direitos

Quadro 9.2 Mito e realidade: Segurança dos direitos florestais no Vietnã

Thu Thuy Pham, Thu-Ba Huynh e Moira Moeliono

O sistema de direito de ocupação de terras florestais no Vietnã é regido principalmente pela Lei de Terras (1993, 2003) e pela Lei de Proteção e Desenvolvimento Florestal (2004). A Lei de Terras concede às famílias de agricultores direitos estáveis e de longo prazo: 20 anos para terras com culturas anuais e 50 anos para cultivos perenes. Segundo a lei, a terra e os recursos naturais pertencem ao “povo” como um todo, sendo administrados pelo “estado” em seu nome. O estado, portanto, tem direitos exclusivos de gestão e tomada de decisão sobre as florestas naturais, alocando direitos de uso ao povo. Desde 1999 (decreto 163), os direitos de uso da terra, emitidos mediante um certificado de uso da terra conhecido como Livro Vermelho, podem ser transferidos, hipotecados, arrendados, trocados ou herdados, e são válidos por 50 anos.

Em 2004, a Lei de Proteção e Desenvolvimento Florestal foi aprovada, concedendo aos usuários da floresta direitos de gestão, bem como o direito de gerar renda e outros benefícios através de seu trabalho e investimentos em terras florestais. Um dos destaques dessa lei é o reconhecimento por parte do estado do papel e dos direitos das comunidades como um tipo de gestor de terras florestais.

Essas leis fornecem uma base jurídica importante para a futura implementação de REDD+. No entanto, surgiram duas questões importantes que precisam da atenção dos decisores e dos estrategistas de REDD+.

Em primeiro lugar, mais de 50% das florestas do país, e frequentemente as da mais alta qualidade, são geridas por empresas estatais (SFEs) e conselhos de gestão, ao passo que as famílias administram 18% e as comunidades apenas 1%, principalmente de florestas degradadas e de qualidade inferior (Hoang *et al.*, 2010). Embora as SFEs sejam obrigadas a arrendar as terras florestais sob seu controle a terceiros para uso ou proteção a longo prazo, na prática, muitas vezes esses arrendamentos só são feitos em base anual. Além disso, é quase impossível para as comunidades formalizar acordos legais devido aos requisitos excessivos que o Código Civil de 2005 do Vietnã exige para estabelecer seu status legal. Na prática, as comunidades não conseguem assinar contratos de REDD+. Isto significa que os futuros financiamentos de REDD+ poderiam acabar nas mãos do governo e que apenas um número muito limitado de pagamentos e benefícios de carbono chegariam às famílias e comunidades, que são os reais gestores florestais.

continua na página seguinte

Quadro 9.2 (continuação)

Em segundo lugar, a experiência derivada da implementação da Lei de Terras e da Lei de Proteção e Desenvolvimento Florestal, bem como de outros programas nacionais como a Distribuição de Terras Florestais (FLA), mostra resultados muito díspares. Em alguns lugares, esses programas tiveram um efeito positivo sobre os agricultores pobres, enquanto que o impacto global não ficou claro. As famílias e as comunidades continuam a não controlar suas florestas porque ainda precisam solicitar permissão dos órgãos competentes para usar terras florestais ou derrubar árvores. Além disso, três problemas interferem com os proprietários consuetudinários e até mesmo os proprietários reconhecidos e, na realidade, poderiam criar condições de acesso aberto: i) a disparidade entre as práticas de uso da terra segundo a legislação nacional e a tradição; ii) o acúmulo de capital para os agregados familiares que têm acesso ao poder político e às redes sociais; e iii) a má aplicação dos regulamentos que afetam a eficácia do programa FLA. As terras florestais distribuídas frequentemente são inférteis e, na ausência de apoio financeiro e técnico do governo, são muitas vezes simplesmente abandonadas. E o que é mais sério, terras classificadas pelo governo como “não utilizadas” estão, de fato, sob a posse consuetudinária, o que não é formalmente reconhecido por lei. O programa FLA não permite a propriedade conjunta a nível de agregado familiar e comunidade, o que limita os direitos das mulheres e prejudica os sistemas de produção em terras altas, baseados em abordagens de propriedade conjunta.

consuetudinários (Quadro 9.2). O mesmo é verdadeiro para as florestas comunitárias nos Camarões. Na Indonésia, um recente apelo de alto nível em favor do reconhecimento dos direitos consuetudinários das florestas não teve precedentes, embora seu efeito na prática não esteja claro.

Na maioria dos países pesquisados, as questões de governança e direito de ocupação da terra estão, em grande parte, fora da cobertura de REDD+ pela mídia nacional. Uma análise de mais de 500 artigos sobre REDD+, publicados em jornais nacionais entre 2005 e 2009 em cinco dos seis países (dados sobre a Tanzânia ainda não estão disponíveis), demonstra que as questões de governança não tiveram um lugar de destaque na forma como os artigos foram enfocados em nenhum dos países estudados (Figura 9.2).³ Um exame mais atento dos subtemas especificamente relacionados com a reforma do direito de ocupação da terra e dos direitos sobre o carbono, tratados sob o tópico de meta “A política e a elaboração de políticas”, confirmou esta ausência. Apenas

³ Um ângulo de abordagem da mídia é um “tema de organização amplo para selecionar, destacar e vincular elementos de uma história, como as cenas, os personagens, suas ações e a documentação de apoio” (Bennett, 1996, como citado em Boykoff, 2008:555). Na prática, um ângulo de abordagem é uma lente conceitual que focaliza certos aspectos da realidade mais nitidamente (ênfatizando uma maneira particular de entender uma questão), enquanto relega outros a segundo plano.

Tabela 9.2 Problemas e iniciativas do direito de ocupação da terra a nível nacional e de projetos

País	Problemas do direito de ocupação da terra a nível nacional	Políticas nacionais	Problemas do direito de ocupação da terra a nível de projetos	Iniciativas a nível de projetos
Brasil	<ul style="list-style-type: none"> Direitos de ocupação da terra pouco claros, direitos concorrentes, extensas áreas ocupadas por posseiros (terra pública não classificada) Pressões em áreas indígenas, apesar de fronteiras e direitos claros Grandes incoerências na interpretação da lei, falta de implementação de regulamentos Falta de financiamento e de pessoal suficiente para a regularização da terra; progresso muito lento 	<ul style="list-style-type: none"> O Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) realizou três grandes revisões do cadastro de terras em 1999, 2001 e 2004 Processo formal de reconhecimento de terras indígenas Programa Terra Legal (2009), que vincula a regularização da Amazônia com a conformidade ambiental 	<ul style="list-style-type: none"> Dificuldade para levar a cabo a regularização (grandes áreas, revisão de reivindicações prévias) Concentração de terras Necessidade de títulos e planos de uso da terra para a regulamentação ambiental Na regularização, os limites consuetudinários nem sempre são respeitados Insegurança e conflito permanentes devido a histórico de conflitos relativos a terras Remoção de colonos de área indígena 	<ul style="list-style-type: none"> Apoio técnico, financeiro e de outros tipos para a titulação Apoio para o planeamento do uso da terra Atividades do projeto de regularização do direito de ocupação da terra em conformidade com as políticas nacionais e em colaboração com instituições estaduais e federais
Indonésia	<ul style="list-style-type: none"> Leis contraditórias em relação aos direitos da terra e da floresta, incapacidade de reconhecer os direitos consuetudinários da comunidade sobre as florestas Limites dos direitos de uso consuetudinário em favor do uso comercial das florestas Ausência de regras e procedimentos para o registro de florestas comunitárias Mapas imprecisos Reivindicações conflitantes, disputas de fronteira e invasão da floresta 	<ul style="list-style-type: none"> O presidente do conselho de REDD+ propôs a liberação de terras rurais e consuetudinárias a partir de florestas estaduais Projeto proposto para unificar todos os mapas de terras e florestas nacionais 	<ul style="list-style-type: none"> Conflitos com os interesses de óleo de palma Conflitos potenciais com os titulares de concessões de extração de madeira Falha em reconhecer as reivindicações consuetudinárias das comunidades Reivindicações conflitantes 	<ul style="list-style-type: none"> Negociação com o governo em todos os níveis Variiedade de mecanismos para fornecer um direito de ocupação da terra claro às comunidades dos povoados Negociação com titulares de concessões Planejamento do uso da terra

<p>Vietnã</p> <ul style="list-style-type: none"> • Disparidade entre as legislações nacionais e consuetudinárias; direito consuetudinário de ocupação da terra não reconhecido • Reivindicações concorrentes entre terras de colonos e populações indígenas • Falta de recursos humanos e financeiros para a distribuição de terras florestais (FLA) • Problemas tecnológicos que levam a mapas imprecisos • Falta de equidade na distribuição da floresta; grilagem de terras • Compreensão limitada dos direitos e responsabilidades associados à FLA por parte dos usuários da floresta 	<ul style="list-style-type: none"> • Processo de distribuição de terras florestais (desde 1983) para alocar aos usuários até 30 hectares das terras florestais produtivas e protegidas por até 50 anos • Lei de Terras 2003 • Inventário Florestal Nacional, em preparação 	<ul style="list-style-type: none"> • Conflito entre gestão florestal pelos agregados familiares e pela comunidade • Discrepância notável entre as percepções da população local e do governo em relação aos direitos consuetudinários • Fronteiras pouco claras • Direitos ambíguos sobre a terra e falta de compreensão do significado dos títulos do Livro Vermelho • Deterioração dos estilos de vida tradicionais influenciando os mecanismos de direito de ocupação da terra 	<ul style="list-style-type: none"> • Os direitos sobre o carbono não são tratados a nível nacional • Terras dos povoados classificadas como terras gerais; falta de certificados de terras • Disputas de fronteira entre povoados • Direitos individuais pouco claros ou inseguros • Tempo curto ou pouco esclarecido para a gestão de direitos 	<ul style="list-style-type: none"> • Criação de um grupo técnico de trabalho sobre questões da terra a nível de província e distrito • Fundo local sobre a gestão florestal participativa discutirá a maneira de distribuir os pagamentos • Análise de mecanismos para testar formas de integrar o direito de ocupação da terra e o carbono • Contribuições para o planejamento do uso da terra a nível de comuna e distrito 	<ul style="list-style-type: none"> • Lei de Terras dos Povoados (1999) reconhece o direito consuetudinário de ocupação da terra, independentemente de a terra estar ou não registrada • Esboço da estratégia nacional de REDD+ que classifica as terras dos povoados como terras do estado (“terras gerais”) quando não estão registradas 	<ul style="list-style-type: none"> • O governo interpreta as categorias formais de terra de tal forma que acaba por ser o proprietário de grande parte das terras dos povoados • Conflitos entre agricultores e comunidades de pastores • Conflitos sobre expulsão de comunidades de pastores para fins ambientais • Regimes de direito de ocupação da terra contestados e concorrentes, e risco de captura por grupos de elite 	<ul style="list-style-type: none"> • Esclarecimento das fronteiras • No processo de obtenção de certificados de terras dos povoados • Buscando modificar o período de Gestão Florestal Comunitária de 5 para 20 anos • (Pouca atenção a reivindicações individuais)
---	---	--	--	--	---	---	---

continua na página seguinte

Tabela 9.2 (continuação)

País	Problemas do direito de ocupação da terra a nível nacional	Políticas nacionais	Problemas do direito de ocupação da terra a nível de projetos	Iniciativas a nível de projetos
Camarões	<ul style="list-style-type: none"> • Conflito entre leis consuetudinárias e formais; legislação formal limita os direitos locais reduzindo-os a direitos de uso • A silvicultura comunitária representa uma tentativa de vinculação formal entre as comunidades e as florestas, sem reconhecer as reivindicações consuetudinárias • Só a elite tem meios para registar a terra, que é o único direito de propriedade formalmente reconhecido • Zoneamento que resultou em constante conflito entre as partes interessadas • O estado autoriza a sobreposição de direitos e obrigações entre setores (floresta, direito de ocupação da terra, mineração, água etc.) 	<ul style="list-style-type: none"> • Processo de reforma de políticas florestais iniciado em 1993, incluindo a criação de florestas comunitárias • Processo de reforma da lei florestal em andamento • Consultas com as partes interessadas sobre o uso da terra, incluindo a definição de fronteiras • Mudança de programas ad hoc para possíveis políticas nacionais sobre populações marginalizadas 	<ul style="list-style-type: none"> • Não há garantia em relação aos direitos sobre o carbono em terras consuetudinárias • Falta de correspondência entre os direitos florestais comunitários estatutários e consuetudinários que provocam conflitos • Reivindicações tradicionais e incursões invasivas por parte dos bantos • Natureza frágil dos direitos florestais comunitários • Conflitos de fronteira com o parque nacional • Conflitos entre populações indígenas e migrantes 	<ul style="list-style-type: none"> • Ajuda às comunidades para desenvolver um plano de gestão florestal comunitário e fortalecer as instituições locais • Implementação de uma estratégia de direito de ocupação da terra com as partes interessadas de acordo com as políticas nacionais • Tentativas de apoio para melhorar os direitos da comunidade sobre as florestas (revisão da legislação florestal)

Peru

- Os povos indígenas têm direitos alienáveis sobre a terra, em vez de direitos inalienáveis mais amplos ao território
 - Títulos concorrentes e falta de cadastro de terras
 - O estado autoriza a sobreposição de direitos e obrigações entre setores (floresta, direito de ocupação da terra, mineração, água etc.)
 - Reservas e outras categorias florestais são declaradas em documentos, mas sem a determinação de fronteiras
- Aprovada uma nova Lei de Florestas e Fauna Silvestre, aguardando regulamentos de implementação
- Não há nenhuma maneira legal de se obter direitos em áreas protegidas
 - Direitos de exclusão escassos ou inexistentes
 - Contratos de posse temporários e facilmente reversíveis
 - Sobreposição de concessões expedidas por diferentes agências do governo
- Demarcação e registro de áreas de concessão

Fontes: Awono (2011), Dkamela (2011), Dokken *et al.* (2011), Duchelle *et al.* (2011b), Indrarto *et al.* (2012), Jambiya *et al.* (2011), May *et al.* (2011b), Pham *et al.* (2012), DAR e CIFOR (2012), Resosudarmo *et al.* (2011), Sunderlin *et al.* (2011); GCS REDD+ Relatório do Workshop e Sessão de Aprendizado do Componente 1, 12 a 14 de abril de 2011, GCS REDD+ Reunião de Barcelona do Componente 2, 8 a 10 de fevereiro de 2012 (apresentações), Avaliação de proponentes, pesquisa com proponentes sobre participação e direito de ocupação da terra.

na Indonésia e no Brasil os artigos de mídia trataram explicitamente dessas questões. No Brasil, o subtópico “REDD+ e as políticas sobre os direitos indígenas” foi defendido em 11 artigos por representantes de organizações de direitos e atores estatais subnacionais. Na Indonésia um artigo também usou essa abordagem e a questão foi defendida por uma organização internacional de pesquisa, enquanto em um segundo artigo, a preocupação estava centrada no estabelecimento de direitos sobre o carbono, sendo apoiada por um ator do governo a nível nacional. A análise preliminar de artigos da Indonésia, Vietnã e Peru publicados entre 2010 e 2011 não mostraram mudanças significativas.

Contudo, ao examinar as declarações sobre atitudes individuais de defensores ou adversários que responderam às questões levantadas nesses artigos, foi possível identificar uma série de posturas relacionadas à governança. Na Indonésia, Brasil e Peru, os atores afirmaram que REDD+ requererá uma reforma institucional e de governança considerável. Na Indonésia, mais de 10% de todos os pontos de vista expressos (27 de 258) demonstraram a preocupação de que REDD+ poderia impedir ou reduzir o acesso a recursos florestais e prejudicar os usuários tradicionais das florestas (ver o Capítulo 5). Estas constatações preliminares indicam que, embora os artigos raramente se baseiem nestas preocupações, existem vários atores que se posicionam em relação a tais questões.

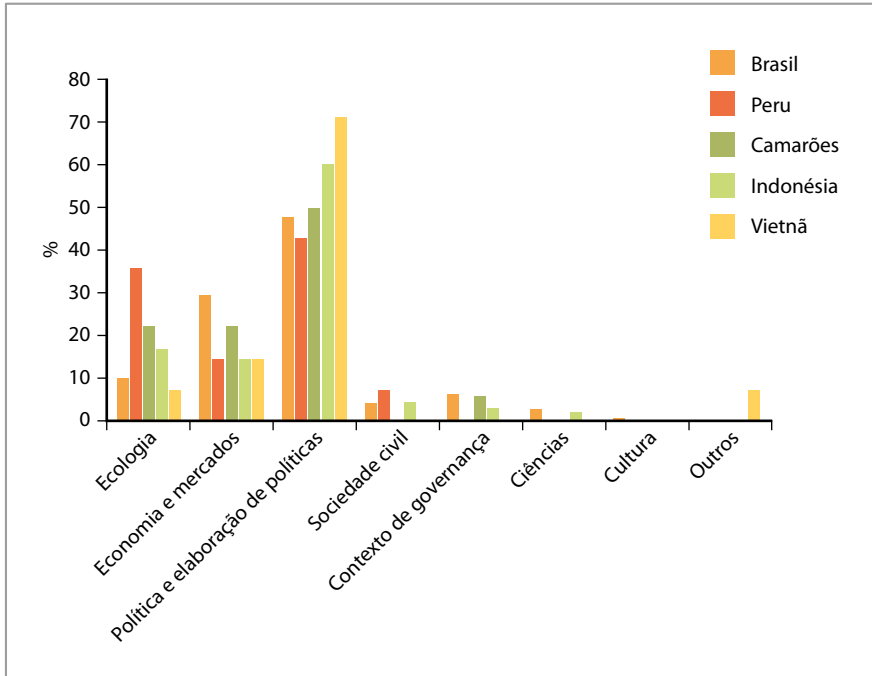


Figura 9.2 Tópicos destacados em artigos publicados nos meios de comunicação nacionais (percentagem do total de artigos de jornal analisados por país)

As organizações que se preocupam com o direito de ocupação da terra são principalmente organizações não governamentais ambientais internacionais e organizações nacionais da sociedade civil. No entanto, uma análise a nível dos atores demonstrou que os outros protagonistas da arena de estabelecimento de políticas não percebem esses grupos como influentes na maioria das redes nacionais de políticas, onde a tomada de decisão é feita por Ministérios Florestais e outros órgãos do estado.

9.3.2 Direito de ocupação da terra a nível de projetos

A pesquisa do GCS avaliou problemas de direito de ocupação da terra a nível de projeto e povoado, através de entrevistas com proponentes de projetos, assim como entrevistas em povoados e com grupos de interesse. Os proponentes de projetos informaram sobre os principais desafios enfrentados em relação ao direito de ocupação da terra em suas localidades. Os grupos de interesse dos povoados responderam a perguntas sobre os conflitos e inseguranças apresentados pela questão da posse da terra, a presença de usuários externos nas florestas e o grau de conformidade com as regras especificamente em seus povoados.

Formalmente, a maioria das terras nos locais de pesquisa de projetos de REDD+ é de propriedade do estado. Na Indonésia, Camarões e Peru, nos povoados estudados, a grande maioria das terras é de propriedade do governo e está sob sua administração, embora estejam sob o controle de fato das famílias e populações locais. Na Indonésia, os problemas decorrem de reivindicações concorrentes, incluindo abandono de concessões de extração de madeira, pequenos madeireiros e interesses em palma de óleo, mineração e extração de madeira em grande escala. Os interesses em palma de óleo ameaçam uma série de áreas de projeto. Uma área nos Camarões e outra no Peru estão localizadas em um local protegido, onde não se permite que as populações locais tenham direitos legais sobre a terra. Outro local de projeto nos Camarões está focado em uma área designada como floresta comunitária (FC). Questões de direito de ocupação da terra incluem a insegurança dos direitos da comunidade (renováveis a cada 5 anos), reivindicações concorrentes e conflitos entre membros do povoado que se enquadram dentro e fora da área da FC. Os usuários da segunda localidade no Peru têm um contrato de concessão de 40 anos para a produção de castanha-do-pará. A política do governo é uma fonte de conflito, pois diferentes agências governamentais fornecem concessões da mesma área florestal a diferentes partes interessadas (Selaya, comunicação pessoal).

No Brasil, quase a totalidade das terras dos povoados estudados são de propriedade do estado e formalmente distribuídas aos indivíduos que residem em projetos de assentamento de reforma agrária ou que ocupam terras públicas não classificadas. Duas das áreas de projeto estão em regiões com histórico de

conflitos graves sobre a terra e os recursos, embora há vários anos estejam em andamento projetos de assentamento e de registro. No terceiro local, a regularização é uma atividade nova dos programas de preparação de REDD+. Embora ainda haja conflitos, reivindicações concorrentes e famílias sem direitos ou títulos formais, os problemas centrais relacionados ao direito de ocupação da terra se referem à logística de regularização – um processo caro, lento, burocrático e, às vezes, que não respeita reivindicações consuetudinárias existentes ou legitimadas localmente (Duchelle *et al.*, 2011b).

No Vietnã, nos quatro povoados estudados em uma área de projeto, a maioria das florestas foram concedidas a pessoas físicas por meio de certificados de terra conhecidos como Livros Vermelhos. Estes certificados geraram problemas, porque seus titulares não entendiam suas limitações. Existe um importante mercado ilegal de terras e problemas de fronteiras não definidas (Huynh, comunicação pessoal). Os direitos consuetudinários sobre a terra estão muito arraigados, mas há diferenças significativas entre a percepção e compreensão do governo e das populações locais.

Na Tanzânia, projetos de REDD+ estão sendo desenvolvidos em áreas onde uma parcela importante da terra está em processo de ser distribuída às comunidades ou já é de sua propriedade (ver o Quadro 9.3). Nos locais de projeto, os problemas de direito de ocupação da terra se devem principalmente à falta de certificados formais de propriedade para os povoados nas terras distribuídas, deixando formalmente essas terras sob propriedade do estado e ocasionando disputas de fronteira.

As Tabelas 9.3 e 9.4 apresentam um resumo das repostas obtidas com os grupos de interesse a nível de povoado sobre questões relativas à clareza e segurança do direito de ocupação da terra. Essas perguntas não foram feitas em relação a REDD+ ou à intervenção do projeto, mas destinadas a abordar a situação geral do direito de ocupação da terra antes da intervenção. A Tabela 9.3 apresenta as respostas sobre a presença de disputa de terras, percepções sobre insegurança e conformidade das populações em relação às regras florestais. A incidência de conflitos é notável especialmente nos locais de estudo nos Camarões (83%), Indonésia (55%) e Brasil (44%), embora uma parcela importante dos povoados na Tanzânia também experimente disputas de terras (24%). Uma pergunta direta sobre a insegurança revelou problemas em mais povoados estudados, variando de 100% nos Camarões a 85% na Indonésia, 50% no Brasil e 32% na Tanzânia. Apenas no Vietnã não houve menção a nível de povoado a respeito de conflitos ou insegurança. No entanto, a conformidade com as regras de uso da floresta foi problemática nos povoados estudados em todos os países, com o Vietnã relatando conformidade baixa ou moderada em 100% dos povoados, o Brasil em 75% e os outros três países em 50-55%.

Quadro 9.3 Gestão florestal participativa como base institucional para REDD+ na Tanzânia

Therese Dokken

Desde a década de 1990, a Tanzânia tem promovido a Gestão Florestal Participativa (GFP) como estratégia de conservação e gestão sustentável de suas florestas. Em 2006, cerca de um décimo das terras florestais estava sob um acordo de GFP. Na Estratégia Nacional da Tanzânia, a GFP é identificada como uma base institucional para REDD+. O acesso ao financiamento de REDD+ poderia potencialmente facilitar e acelerar sua implementação.

Os principais objetivos da GFP são melhorar os meios de subsistência rurais, conservar e regenerar os recursos florestais e promover a boa governança. Existem duas abordagens diferentes para a GFP que diferem no nível de descentralização dos direitos e responsabilidades. A primeira abordagem é a Gestão Florestal Comunitária (GFC). A GFC acontece na terra registrada sob a Lei de Terras dos Povoados (*Village Land Act*) de 1999 e é administrada pelo conselho do povoado. O povoado tem todos os direitos de propriedade e responsabilidade de gestão, e retém todas as receitas geradas através da floresta. A segunda abordagem é uma gestão colaborativa chamada Gestão Florestal Conjunta (JFM), que tem lugar em reservas florestais do governo nacional ou local. A propriedade da terra continua nas mãos do estado, enquanto a responsabilidade da gestão e a receita florestal são divididas entre o estado e a comunidade, sistema formalizado através de um acordo de JFM.

As avaliações realizadas indicam que ambas as abordagens GFP contribuem para a melhoria da gestão florestal, mas a GFC parece ser mais eficaz do que a JFM (Blomley *et al.*, 2011). Os direitos de propriedade são de caráter exclusivo e aplicável, oferecendo incentivos para que as comunidades invistam em gestão de longo prazo. Em contraste, no âmbito da JFM, os direitos não são claros e o uso e a extração local de produtos florestais são muito limitados. O mesmo acontece com os mecanismos de repartição de benefícios e o aspecto de equidade das duas abordagens GFP. Embora todos os benefícios sejam transferidos para a comunidade sob a GFC, não há acordo sobre a parcela de benefícios da gestão florestal que deve ser transferida para as comunidades envolvidas na JFM. Tanto a eficácia quanto a equidade são considerações importantes na escolha da estratégia de GFP a ser aplicada nos projetos de REDD+. Será preciso melhorar e esclarecer o direito de ocupação da terra e os mecanismos de partilha de benefícios, principalmente sob JFM, a fim de garantir incentivos suficientes para a gestão sustentável das florestas.

A Tabela 9.4 aborda os direitos de exclusão, ou seja, o direito e a capacidade de excluir da floresta usuários externos indesejáveis. Curiosamente, quase todos os povoados relataram ter o direito de excluir pessoas de fora de suas terras (88-100%). Contudo, é interessante que no Brasil, Camarões, Tanzânia e Indonésia, a grande maioria dos povoados indicou que a base desse direito era consuetudinária, enquanto que apenas 6 a 20% declarou que esse direito era baseado na lei formal.⁴ Mais uma vez, todos os povoados do Vietnã se diferenciaram dos demais por enfatizarem que esses direitos eram de natureza formal.

As últimas três perguntas da Tabela 9.4 referem-se à presença efetiva de usuários externos, se esse uso é proibido e se houve tentativas malsucedidas de excluí-los. Há usuários externos em uma percentagem de 44% (Tanzânia) a 90% (Indonésia) dos povoados estudados. O uso externo é proibido na maioria ou em todos os casos na Tanzânia e nos Camarões, e em cerca da metade dos lugares estudados no Brasil. Além disso, o fato de que alguns usuários tenham “permissão” não significa necessariamente que tenham permissão do povoado. Por exemplo, embora apenas 28% dos povoados da Indonésia

Tabela 9.3 Disputas de terras, insegurança e conformidade local a regras florestais em amostras de povoados por país (por número e percentagem)

País	Povoados com uma extensão disputada de suas terras	Povoados com insegurança do direito de ocupação da terra em pelo menos uma parte de suas terras	Povoados cujas populações mostram conformidade baixa ou moderada com as regras florestais	Número total de povoados na amostra
Brasil	7 (44%)	8 (50%)	12 (75%)	16
Camarões	5 (83%)	6 (100%)	3 (50%)	6
Tanzânia	6 (24%)	8 (32%)	13 (52%)	25
Indonésia	11 (55%)	17 (85%)	11 (55%)	20
Vietnã	0 (0%)	0 (0%)	4 (100%)	4

Observação: inclui todos os locais do projeto, exceto Berau (Indonésia) e Peru

Fonte: Sunderlin et al. (2011) e base de dados de pesquisa dos povoados

⁴ Ao formular estas perguntas, o entrevistador lia as opções possíveis e permitia que mais de uma resposta fosse escolhida.

Tabela 9.4 Direitos e práticas de exclusão em amostras de povoados por país (por número e percentagem)

País	Povoados com o direito de excluir pessoas de fora	Base do direito*		Povoados com uso externo atual das florestas	Povoados onde é proibido o uso externo que têm uso externo atual)	Povoados que não conseguem excluir usuários externos	Número total de povoados na amostra
		Costume/lei consuetudinária	Lei formal				
Brasil	14 (88%)	14 (88%)	1 (6%)	11 (69%)	5 (45%)	3 (19%)	16
Camarões	6 (100%)	6 (100%)	1 (17%)	3 (50%)	3 (100%)	1 (17%)	6
Tanzânia	24 (96%)	19 (76%)	5 (20%)	11 (44%)	7 (64%)	3 (16%)	25
Indonésia	19 (95%)	17 (85%)	3 (15%)	18 (90%)	5 (28%)	8 (40%)	20
Vietnã	4 (100%)	0 (0%)	4 (100%)	2 (50%)	0 (0%)	0 (0%)	4

* Alguns povoados selecionaram as duas opções

Observação: inclui todos os locais do projeto, exceto Berau (Indonésia) e Peru

Fonte: Sunderlin et al. (2011) e base de dados de pesquisa dos povoados

informem que o uso externo é proibido, nos outros 72%, os usuários sazonais e tradicionais provavelmente possuem permissão do povoado, enquanto as plantações, empresas agroindustriais e concessões de extração de madeira provavelmente têm permissão de alguma agência do governo, mas *não* do povoado. Finalmente, em todos os países, exceto no Vietnã, alguns povoados tentaram em vão excluir usuários externos (16–19% no Brasil, Camarões e Tanzânia, e 40% na Indonésia).

9.3.3 Soluções a nível de projeto

Praticamente todos os proponentes de projetos identificaram problemas de direito de ocupação da terra em seus locais e apontaram a sua resolução como ponto central para o avanço dos projetos de REDD+ (Tabela 9.2). Eles agiram inicialmente para identificar as fontes de insegurança e conflito, e para enfrentar as causas, sempre que possível, garantindo títulos de terra para as partes interessadas locais onde isso era necessário e possível, esclarecendo os limites do povoado e da floresta, caso necessário, e identificando e delimitando a área de floresta a ser reservada (Sunderlin *et al.*, 2011). Garantir o direito de ocupação da terra frequentemente envolve negociações ou trabalho em estreita colaboração com entidades governamentais⁵ encarregadas da terra e, às vezes, o apoio a essas agências através de assistência técnica ou financiamento.

Quando os mecanismos existentes para garantir os direitos eram inadequados, alguns proponentes desempenharam um papel de defesa, exercendo pressão para instituir reformas nas concessões florestais comunitárias nos Camarões, as quais apenas fornecem direitos para períodos de 5 anos. Alguns estão promovendo estratégias para esclarecer os direitos sobre o carbono e, em alguns casos, também estão defendendo os direitos dos povoados. Em locais onde existem importantes reivindicações concorrentes, como nas concessões de óleo de palma da Indonésia, os proponentes estão dedicando uma parte importante da sua energia ao direito de ocupação da terra para tratar dessas contradições.

Apenas cerca da metade dos proponentes entrevistados (9 de 19) se mostraram satisfeitos com o resultado das tentativas de resolução das questões do direito de ocupação da terra em suas áreas, três estavam tão satisfeitos quanto insatisfeitos e cinco estavam insatisfeitos (dois não tinham opinião). No entanto, mesmo os que estavam satisfeitos afirmaram que ainda há muito mais a ser feito. Em alguns locais, como uma área na Tanzânia, o proponente de projeto afirmou que tinham sido obrigados a excluir algumas áreas porque não era possível solucionar os problemas do direito de ocupação da terra (Sunderlin *et al.* 2011).

5 Observe que em alguns poucos casos, os proponentes de projetos são entidades governamentais, como ocorre no Acre, Brasil.

9.4 Superar os obstáculos

Os problemas do direito de ocupação da terra apresentam obstáculos para a eficácia, eficiência e equidade dos resultados de REDD+. A nível local, quase todos os proponentes de projeto deram muita atenção ao direito de ocupação da terra e procuraram tratar dos problemas da melhor forma possível. No entanto, estavam muito limitados a trabalhar com as burocracias governamentais existentes e sob as restrições de políticas vigentes. Assim, na maioria dos casos, os esforços dos proponentes são restritos pela falta de atenção séria ao direito de ocupação da terra a nível de política nacional (ver o Capítulo 6).

Este não é o caso do Brasil, onde a regularização fundiária pré-data REDD+, embora REDD+ tenha gerado incentivos adicionais para avançar com as reformas, através de atividades como apoio ao programa Terra Legal em locais do projeto. Os proponentes são capazes de trabalhar em estreita colaboração com o governo para tratar de questões do direito de ocupação da terra (Duchelle *et al.*, 2011b). No entanto, mesmo no Brasil, o sistema vigente de regularização não resolve todos os problemas e, em alguns casos, cria novos.

Na maioria dos outros países estudados, reformas substanciais na atual política de direito de ocupação da terra parecem improváveis. No Vietnã, as propostas de reforma das políticas do Livro Vermelho encontraram resistência. Da mesma forma, há pouca indicação de que a abordagem dos direitos consuetudinários na Tanzânia ou Camarões passará por mudanças radicais. Na Indonésia, as recentes declarações ousadas de um líder governamental de alto nível em prol dos direitos consuetudinários de ocupação da floresta demonstram como a mobilização de provas e de partes interessadas corajosas por meio de iniciativas de REDD+ prestaram um apoio a novas políticas de direito de ocupação da terra. No entanto, embora o apelo à reforma venha de um nível elevado, há muitos níveis de governo e muitas outras partes interessadas poderosas que resistiram a todas essas reformas no passado.

Nestas circunstâncias, como REDD+ pode avançar? Os problemas do direito de ocupação da terra discutidos acima podem ser agrupados em algumas questões principais. A Tabela 9.5 apresenta um resumo disso, suas implicações para REDD+ e possíveis soluções. Alguns problemas claramente requerem a regularização ou reforma fundiária, tais como a falta de clareza relativas à propriedade e reivindicações concorrentes ou a resolução de conflitos entre direitos consuetudinários e propriedade estatal. Outros problemas incluem a invasão por agentes externos, concessões múltiplas sobre as mesmas terras, aplicação precária das regras, problemas com os processos de regularização fundiária e representação local sem apresentação de contas. Esses problemas poderiam ser tratados através de outros tipos de reformas institucionais,

Tabela 9.5 Questões de direito de ocupação da terra, implicações para REDD+ e possíveis soluções

Questão de direito de ocupação da terra	Implicações para REDD+	Possíveis soluções
Falta de clareza sobre a propriedade das terras, reivindicações concorrentes	Limites nas opções de políticas e menor probabilidade de êxito; falta de clareza sobre benefícios e prestação de contas dos pagamentos baseados no desempenho	Distribuir e registrar as terras (regularização)
Direitos consuetudinários versus propriedade estatal	Insegurança do direito de ocupação da terra e/ou incapacidade de respeitar os direitos dos moradores pode levar a conflitos, problemas de conformidade, dificuldades locais e distribuição de benefícios injusta	Garantir o CLIP Reconhecer os direitos
Decisões/concessões contraditórias sobre o uso da terra em diferentes níveis e instituições do estado	Falha na redução das emissões de carbono	Harmonizar as políticas do estado Fortalecer as instituições de governança multinível
Ausência de direitos e/ou capacidade de exclusão (incluindo assentamentos em terras indígenas)	Partes interessadas locais de REDD+ (titulares de direitos/ partes responsáveis) podem ser incapazes de cumprir suas obrigações em acordos baseados no desempenho; falha na redução das emissões	Conceder e fazer cumprir direitos de exclusão Proteger as fronteiras de terras indígenas e de povoados (instituições locais e estaduais) Desenvolver oportunidades econômicas alternativas para colonos
Cumprimento das regras, monitoramento e sanção precários; incapacidade de implementar o planejamento do uso da terra	Falha na redução das emissões de carbono	Fortalecer instituições locais e estaduais encarregadas do planejamento e regulamentação Implementar processos participativos de planejamento do uso da terra, CLIP

Problemas técnicos nos processos de regularização; falta de correspondência entre os novos direitos formais e os direitos anteriores de fato ou consuetudinários	Mapas imprecisos levando à falta de correspondência entre a extensão das terras e os proprietários; captura por grupos de elite	Fortalecer as instituições encarregadas do registro de terras Maior participação das partes interessadas em processos de mapeamento
Representação não democrática das terras coletivas; decisões tomadas sem amplo consenso local*	Problemas de conformidade e, portanto, falha na redução das emissões; captura de benefícios por grupos de elite	Garantir que o CLIP inclua membros da comunidade e não apenas “representantes”

* Problema não identificado nos locais do projeto, mas em outros casos, como em Papua Nova Guiné (Quadro 9.1) e em outros lugares.

incluindo o fortalecimento das instituições estaduais e municipais, a harmonização das políticas do estado e o uso de métodos participativos e processos de consentimento livre, prévio e informado (CLIP).

É bom notar que todas essas políticas (sejam elas instituídas com o objetivo específico de resolver os problemas do direito de ocupação da terra ou o objetivo geral de fazer avançar as iniciativas de REDD+) desafiam os interesses econômicos e políticos profundamente enraizados do cenário habitual (*business-as-usual*). O cenário habitual nas florestas refere-se à constelação de interesses que buscam perpetuar o acesso comercial privilegiado às terras e recursos florestais e com isso, muitas vezes, também à conversão das florestas. REDD+ constitui um esforço institucionalizado de confrontar o cenário habitual e interromper os processos de desmatamento e degradação e, conseqüentemente, enfrenta os mesmos desafios da introdução das reformas do direito de ocupação das florestas.

9.5 Conclusões

Tanto a nível nacional como de projeto, as questões do direito de ocupação da terra têm sido amplamente reconhecidas como relevantes para REDD+. Os proponentes de projetos têm procurado aumentar a segurança dos direitos florestais locais, enquanto a preocupação a nível nacional tem se mantido bastante retórica. A nível local, a maioria dos proponentes está trabalhando “por iniciativa própria e com pouca ajuda externa” (Sunderlin *et al.*, 2011). Tais auxílios fragmentados não são, por si só, suficientes para garantir os direitos locais ou tratar a questão fundamental dos direitos formais de exclusão, concedidos a poucas comunidades deste estudo.

REDD+ só pode prosseguir a partir do ponto onde o direito de ocupação da terra está claro e seguro? Os obstáculos para melhorar o direito de ocupação da terra em outros lugares são intransponíveis? Está claro que tratar do direito de ocupação da terra amplia muito o campo de opções das políticas e aumenta a probabilidade de obtenção de sucesso, enquanto apenas trabalhar onde o direito de ocupação da terra já está resolvido impõe limites drásticos ao potencial de REDD+. O direito de ocupação da terra pode ser visto como parte da mudança transformacional necessária para REDD+ a longo prazo. Argumentamos que tratar do direito de ocupação da terra não é mais desafiador do que tratar de outras reformas de políticas que demonstrem um compromisso sério para com REDD+ e que a atenção sem precedentes às questões dos direitos de ocupação da terra sob REDD+ sugere que há razões para otimismo. Os formuladores de políticas REDD+ podem avançar aplicando abordagens a nível macro para atacar as causas subjacentes do desmatamento, enquanto prosseguem em paralelo a fim de obter soluções para os problemas específicos dos direitos de ocupação da terra. O progresso dependerá do desenvolvimento de alianças amplas para superar resistência.