

PARECER N° , DE 2014

Da COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE, DEFESA DO CONSUMIDOR E FISCALIZAÇÃO E CONTROLE, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 95, de 2012, do Senador Vital do Rêgo, que altera a Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009, para determinar que a negociação de títulos mobiliários no Mercado Brasileiro de Redução de Emissões relativos a emissões de gases de efeito estufa evitadas certificadas em terras indígenas deverá ser previamente autorizada pela FUNAI.

RELATOR: Senador **JORGE VIANA**

I – RELATÓRIO

Submete-se ao exame da Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA) o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 95, de 2012. De autoria do Senador Vital do Rêgo, a proposição tem por objetivo determinar que “a negociação de títulos mobiliários do Mercado Brasileiro de Redução de Emissões relativos a emissões de gases de efeito estufa evitadas certificadas em terras indígenas deverá ser previamente autorizada pela Fundação Nacional do Índio (FUNAI)”.

Para tanto, o projeto acrescenta parágrafo único ao art. 9º da Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009, que “institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima – PNMC e dá outras providências”.

De acordo com o autor, o objetivo do PLS nº 95, de 2012, é proteger os direitos e interesses das populações indígenas, evitando que se repitam episódios como o ocorrido em setembro de 2011, quando a comunidade indígena Munduruku transferiu ilegalmente potenciais créditos de carbono gerados em sua reserva à empresa irlandesa *Celestial Green*.



II – ANÁLISE

De acordo com a alínea *c* do inciso II do art. 102-A do Regimento Interno do Senado Federal, compete à CMA opinar sobre assuntos atinentes à defesa do meio ambiente, em especial sobre preservação, conservação, exploração e manejo de florestas e da biodiversidade.

A Lei nº 12.187, de 2009, instituiu a Política Nacional sobre Mudança do Clima, que tem por objetivos, entre outros, o fortalecimento das remoções antrópicas por sumidouros de gases de efeito estufa no território nacional; a preservação, a conservação e a recuperação dos recursos ambientais; e o estímulo ao desenvolvimento do Mercado Brasileiro de Redução de Emissões (MBRE).

O art. 9º dessa lei determina que o MBRE “será operacionalizado em bolsas de mercadorias e futuros, bolsas de valores e entidades de balcão organizado, autorizadas pela Comissão de Valores Mobiliários - CVM, onde se dará a negociação de títulos mobiliários representativos de emissões de gases de efeito estufa evitadas certificadas”.

O PLS nº 95, de 2012, veicula preocupação meritória. De fato, mostra-se fundamental estabelecer critérios para o desenvolvimento de projetos e programas para geração de créditos de carbono em terras indígenas, com a análise prévia da FUNAI o que, conforme veremos mais a frente, extrapola a simples análise da comercialização dos referidos créditos. De acordo com o inciso I do art. 2º do Estatuto da Fundação, aprovado pelo Decreto nº 7.056, de 28 de dezembro de 2009, o órgão tem por finalidade “exercer, em nome da União, a proteção e a promoção dos direitos dos povos indígenas”.

Contudo, alguns desafios ainda se impõem ao MBRE. Em primeiro lugar, ainda não estão claras as formas de geração das reduções certificadas de emissões (RCE) para o mercado nacional de emissões, o que, até o momento, impossibilitou a própria formação do Mercado. Além disso, a CVM adotou o posicionamento técnico de que essas RCE não têm natureza jurídica de título mobiliário. Por fim, no caso de emissões florestais evitadas, os créditos de carbono tendem a ser gerados no contexto das iniciativas de Redução de Emissões de Desmatamento e Degradação Florestal (REDD+), assunto que ainda carece de regulamentação, tanto internacional como doméstica.



Na verdade, a proposição inicial que exigia a manifestação do órgão indigenista somente na fase de comercialização das reduções certificadas, que é, na realidade a última etapa do ciclo do projeto, pode gerar uma situação risco para as comunidades indígenas envolvidas, pois poderão ter se comprometido por longo período em um esforço e investimento de recursos e energias dessas comunidades em algo que, ao final, já na fase venda, pode ser interrompido pela manifestação da FUNAI.

Por tal razão, mostra-se necessário recuar, em relação ao projeto original, o momento da manifestação da FUNAI para um instante prévio ao próprio registro e validação do projeto, ou seja, anteriormente ao início do desenvolvimento das atividades nas áreas indígenas, e não somente no último ato, a comercialização, que é apenas a fase última e derradeira.

Além disso, há poucos elementos regulatórios sobre o tema no Brasil, sendo importante oferecer à FUNAI balizamentos e direcionamentos sobre os temas os quais deverão ser objetivamente abordados em sua manifestação. Deve-se fazer isso com base nas preocupações centrais sobre proteção dos interesses da nação e das comunidades indígenas, de tal forma que haja uma estruturação do parecer prévio que garanta uma abordagem completa sobre os temas essenciais.

O primeiro tema que se faz referência é a análise da existência, no projeto ou no programa correspondente, do consentimento livre, prévio e informado da respectiva comunidade indígena, o que é previsto em acordos internacionais como a Convenção 169 da OIT, a Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas (DNUDPI) e a Declaração Universal dos Direitos Humanos.

Por “livre” quer significar que a consulta e o diálogo na elaboração do projeto não incluía coerção, intimidação ou manipulação; o consentimento “prévio” refere-se ao fato de que a construção do consentimento aconteceu antes de qualquer autorização ou começo de atividades, após ter sido respeitado o tempo necessário para os processos de consulta e de decisão; e “informado” significa que, para construir consentimento, fora oferecida informação suficiente para a tomada de decisão, informação a qual deve ter sido compreendida e apropriada pelos povos indígenas envolvidos.



O segundo ponto a ser abordado refere-se à não afetação do usufruto exclusivo sobre os demais recursos naturais na terra indígena onde o projeto será desenvolvido. Esse é um tema importante, pois de acordo com o artigo 15, § 1º, da Convenção 169 da OIT, os direitos dos povos interessados aos recursos naturais existentes nas suas terras deverão ser especialmente protegidos. Esses direitos abrangem o direito desses povos a participarem da utilização, administração e conservação dos recursos mencionados.

Nesse mesmo sentido, a FUNAI e algumas organizações da sociedade civil (IIEB, IPAM E ISA) reuniram-se para refletir sobre o assunto e gerar recomendações que contemplassem a especificidade indígena nas iniciativas de REDD+ que vêm sendo desenvolvidas no Brasil, o que resultou em um documento intitulado “Povos Indígenas e REDD+ no Brasil: Considerações Gerais e Recomendações”¹. O item 1.8 do referido documento destaca que o art. 231 da Constituição da República reconhece a posse permanente e o usufruto exclusivo dos povos indígenas sobre suas terras e recursos naturais e que serão consideradas nulas e inconstitucionais quaisquer iniciativas que comprometam o usufruto exclusivo dos povos indígenas sobre seus recursos e a sua manutenção física e cultural.

Assim, o programa ou projeto tendente a geração de reduções certificadas de emissões deverá servir, antes de tudo, como forma de contribuir e reforçar a organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras envolvidas, sem prejuízo ao usufruto exclusivo sobre seus demais recursos naturais.

O terceiro ponto essencial na análise do Órgão Indigenista Competente refere-se à verificação de existência de justiça e equidade na repartição dos benefícios econômicos e sociais oriundos dos produtos e serviços vinculados ao projeto ou ao programa, sendo necessário que no próprio documento de desenho de projeto – PDD, haja menção da proposta de repartição de benefícios.

Apesar da relativa subjetividade neste tema, o que se está pretendo evitar são eventuais abusos em projetos e programas que venham a gerar mais benefícios para terceiros que para a própria comunidade indígena envolvida. Deve-se ter especial atenção, contudo, em não se

¹ Disponível em: http://www.mma.gov.br/redd/images/Publicacoes/indigenasredd_recomendacoes_funai.pdf



interferir na autonomia da comunidade sobre a forma de gestão de seu território, de maneira que a análise da FUNAI deve focar-se, à evidência, nas abordagens abusivas, injustas e iníquas, e não na discricionariedade vinculada à própria autodeterminação dos povos indígenas.

Aliás, essa é uma recomendação do próprio documento da FUNAI já referenciado anteriormente, o qual destaca que os benefícios de REDD+ (inclusive créditos de carbono) devem ser considerados de propriedade da coletividade e devem gerar recursos que sejam aplicados em atividades de interesse coletivo como educação, saúde, alternativas econômicas sustentáveis, segurança alimentar, valorização cultural, proteção territorial, infraestrutura de transporte, comunicação, eficiência energética e fortalecimento cultural e institucional, não substituindo as atribuições inerentes ao Estado Brasileiro relacionadas a esses temas.

O quarto ponto a ser abordado pela FUNAI refere-se à verificação do respeito, pelo programa ou projeto, aos conhecimentos e aos modos tradicionais de uso e cultivo da terra dos povos indígenas, bem como aos direitos humanos reconhecidos e assumidos pelo Estado brasileiro perante a Organização das Nações Unidas e demais compromissos internacionais. O art. 23 da Convenção 169 do OIT, nesse sentido, apresenta-se em dois parágrafos com o seguinte conteúdo:

1. O artesanato, as indústrias rurais e comunitárias e as atividades tradicionais e relacionadas com a economia de subsistência dos povos interessados, tais como a caça, a pesca com armadilhas e a colheita, deverão ser reconhecidas como fatores importantes da manutenção de sua cultura e da sua autosuficiência e desenvolvimento econômico. Com a participação desses povos, e sempre que for adequado, os governos deverão zelar para que sejam fortalecidas e fomentadas essas atividades.

2. A pedido dos povos interessados, deverá facilitar-se aos mesmos, quando for possível, assistência técnica e financeira apropriada que leve em conta as técnicas tradicionais e as características culturais desses povos e a importância do desenvolvimento sustentado e equitativo.

O quinto ponto a ser abordado, prevê que deverá o Órgão Indigenista verificar, por se tratar de norma cogente, se o projeto ou programa está convergente com a legislação brasileira, a exemplo da Lei Federal nº 6.001/1973, que dispõe sobre o Estatuto do Índio; da Constituição Federal de 1988, em especial em seu capítulo VIII, artigos



231 e 232; do Decreto Federal nº 5.051/2004, que promulgou a Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho sobre os Povos Indígenas e Tribais; do Decreto Federal nº 6.040/2007, que instituiu a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais; da Portaria FUNAI nº 177/PRES de 16 de fevereiro de 2006, que protege o patrimônio material e imaterial relacionados à imagem, criações artísticas e culturais dos povos indígenas.

Por último, mas não menos importante, refere-se ao momento e a forma de solicitação do parecer prévio da FUNAI. Para que não haja início de atividades e intervenções na Terra Indígena antes de verificados todos os pontos mencionados anteriormente, prevê-se que o responsável pelo programa ou projeto deverá solicitar o parecer previsto no **caput** previamente ao requerimento de sua submissão a registro e validação junto ao órgão competente, que poderá ser um sistema estadual, nacional ou internacional, em uma abordagem conhecida como “nested approach”, ou abordagem aninhada, que permite a implementação de projetos e programas de acordo com o grau de maturidade dos sistemas existentes.

A solicitação do parecer deve ser acompanhada do documento de desenho do projeto – PDD ou documento equivalente, o qual deverá conter elementos suficientes para análise dos elementos elencados anteriormente. Isso permite que os desenvolvedores de projetos e programas tenham, previamente, a noção de quais são os temas mínimos a serem tratados no PDD, o que também facilitará a análise pelo Órgão Indigenista, que terá um documento estruturado facilitador da análise.

Em síntese, o que se pretende é assegurar projetos e programas que se assentem em bases técnicas, científicas e legais corretas, que permitam assegurar o respeito aos direitos das comunidades indígenas, ao uso da terra e a melhoria da sua qualidade de vida.

Nesse contexto, mostram-se necessárias adaptações no texto do PLS nº 95, de 2012, as quais promovemos em emenda.



III – VOTO

Ante o exposto, opinamos pela **aprovação** do Projeto de Lei do Senado nº 95, de 2012, com a seguinte emenda:

EMENDA Nº – CMA

Dê-se ao Art. 2º do Projeto de Lei do Senado nº 95, de 2012, a seguinte redação:

Art. 2º A Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009, passa a vigorar acrescida do seguinte art. 9º-A:

“**Art. 9º-A.** O desenvolvimento de projetos ou programas tendentes a geração de Reduções Certificadas de Emissões – RCEs em terras indígenas deverá ser objeto de prévio parecer técnico do órgão indigenista competente, o qual abordará os seguintes temas:

I - a existência de consentimento livre, prévio e informado da comunidade indígena;

II - a não afetação do usufruto exclusivo sobre os demais recursos naturais na terra indígena onde o projeto ou programa será desenvolvido;

III - a justiça e a equidade na repartição dos benefícios econômicos e sociais oriundos dos produtos e serviços vinculados ao projeto ou ao programa;

IV - o respeito aos conhecimentos e aos modos tradicionais de uso e cultivo da terra dos povos indígenas, bem como aos direitos humanos reconhecidos e assumidos pelo Estado brasileiro perante a Organização das Nações Unidas e demais compromissos internacionais;

V - a conformidade ao ordenamento jurídico vigente.

§ 1º O responsável deverá solicitar o parecer previsto no **caput** previamente ao requerimento de registro e validação do projeto ou programa junto ao órgão estadual, nacional ou internacional competente.

§ 2º A solicitação do parecer deve ser acompanhada do documento de desenho do projeto – PDD ou documento



equivalente, o qual deverá conter elementos suficientes para análise dos elementos elencados nos incisos do **caput** deste artigo.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator



SF/14331.02908-23