

OLHAR PARA O  
CÉU COM OS  
PÉS FINCADOS  
NA TERRA ::

HERNANDEZ LERNER  
& MIRANDA

ADVOCACIA

Áreas de uso coletivo e mercado voluntário  
de carbono na Amazônia brasileira:  
**uma abordagem baseada em direitos**



# ÍNDICE

Lista de ilustrações 4

Lista de abreviaturas e siglas 6

**INTRODUÇÃO** 8

**OBJETIVOS E METODOLOGIA** 10

**PARTE I - Compreensões sobre o mercado voluntário de carbono na Amazônia brasileira** 14

1. Antecedentes históricos da agenda de mudanças climáticas

14

2. Mercados de carbono: introdução e tipologia

16

3. Brasil, mercados e padrões de projetos em carbono florestal

20

4. A Amazônia brasileira na mira da Verra

27

**PARTE II - Abordagem baseada em direitos humanos: proteção dos territórios em contexto de projetos de carbono** 33

5. Amazônia, povos e comunidades tradicionais e a questão fundiária

33

6. Questão fundiária e suas implicações para o mercado voluntário de carbono

37

7. Arranjos político-institucionais

52

8. Questões jurídicas

63

**CONSIDERAÇÕES FINAIS** 76

**TABELA DE RESULTADOS** 80

**REFERÊNCIAS** 96

# LISTA DE ILUSTRAÇÕES

## FIGURAS

### **Figura I. 10**

Definição da unidade de análise do trabalho a partir dos escopos de interesse

### **Figura II. 11**

Etapas e perguntas orientadoras da pesquisa e fonte de dados usados para a análise e discussão

### **Figura III. 13**

Número de entrevistas exploratórias, entrevistas em profundidade e grupos focais realizados, por grupo de atores

### **Figura 1.1. 21**

Infográfico sobre o cálculo de créditos e adicionalidade de um projeto REDD+

### **Figura 1.2. 23**

Redução estimada das emissões anuais e período médio por categoria de projetos, com destaque aos projetos florestais de reflorestamento (ARR) e desmatamento evitado (REDD), Brasil e Amazônia Legal

### **Figura 1.3. 25**

Série temporal das taxas de desmatamento anual na Amazônia legal (2003 – 2023)

### **Figura 1.4. 26**

Evolução das emissões de gases de efeito estufa no Brasil por setor de atividades

### **Figura 1.5. 27**

Número de projetos do tipo REDD+ nos países da Pan-Amazônia e o valor médio anual de redução de emissão

### **Figura 1.6. 28**

Volume de crédito transacionado no mercado voluntário de carbono e o preço médio anual (dólares) pelos principais padrões vigentes

### **Figura 1.7. 41**

Distribuição dos projetos no registro Verra observando as categorias e projetos e a sobreposição em áreas de uso coletivo na Amazônia Brasileira

### **Figura 1.8. 45**

Mapa com a distribuição dos projetos registrados no VCS em locais da Amazônia Legal, levantamento de março de 2023

### **Figura 2.1. 54**

Processo de criação e destinação de projetos de assentamento (Incra)

### **Figura 2.2. 58**

Processo de regularização fundiária de territórios quilombolas federais

### **Figura 2.3. 88**

Localização da área dos projetos REDD (VCS-VERRA) pertencentes ao município de Portel-PA

### **Figura 2.4. 91**

Descrição geoespacial dos projetos REDD (VCS-VERRA) em Portel quanto a sobreposições em terras públicas

## **TABELAS E QUADROS**

### **Tabela 1.1. 43**

Projetos do tipo REDD+ (VCS) na Amazônia brasileira com sobreposição geoespacial em áreas de uso coletivo na Amazônia

### **Tabela 1.2. 99**

Projetos REDD localizados no município de Portel – PA, 2023

### **Quadro 2.1. 49**

Quadro descritivo das principais categorias jurídicas (âmbito federal)

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

<b>ACR</b>	American Carbon Registry
<b>ADCT</b>	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
<b>AFOLU</b>	Agriculture, Forestry and Other Land Use
<b>AFOLU - ALM</b>	AFOLU - Agricultural Land Management
<b>AFOLU - ARR</b>	AFOLU – Afforestation, Reforestation and Revegetation
<b>BNDES</b>	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
<b>CAE</b>	Comissão de Assuntos Econômicos
<b>CAR</b>	Cadastro Ambiental Rural
<b>CC</b>	Conflito de Competência
<b>CCBS</b>	Climate, Community and Biodiversity Standards
<b>CCU</b>	Contrato de Concessão de Uso
<b>CDRU</b>	Concessão de Direito Real de Uso
<b>CCDRU</b>	Contrato de Concessão de Direito Real de Uso
<b>CEBDS</b>	Conselho Empresarial Brasileiro para o Desenvolvimento Sustentável
<b>CF</b>	Constituição Federal
<b>CLPI</b>	Consentimento, Livre, Prévio e Informado
<b>CMA</b>	Comissão de Meio Ambiente
<b>CNPI</b>	Conselho Nacional de Política Indigenista
<b>CONAMA</b>	Conselho Nacional do Meio Ambiente
<b>COP</b>	Conferência das Partes
<b>COPAM</b>	Coordenação de Políticas Ambientais
<b>CPC</b>	Conforme Pronunciamento Técnico
<b>DPE</b>	Defensoria Pública do Estado
<b>ENREDD</b>	Estratégia Nacional para REDD+
<b>FCP</b>	Fundação Cultural Palmares
<b>FNDF</b>	Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal
<b>FUNAI</b>	Fundação Nacional dos Povos Indígenas
<b>GEE</b>	Gases causadores de efeito estufa
<b>GWP</b>	Global Warming Potential
<b>HRBA</b>	Human Rights-based Approach
<b>ICMBio</b>	Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade
<b>ICROA</b>	International Carbon Reduction and Offset Alliance
<b>IDEFLORBIO</b>	Instituto de Desenvolvimento Florestal e da Biodiversidade
<b>Incra</b>	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
<b>ITERPA</b>	Instituto de Terras do Estado do Pará
<b>J-REDD+</b>	Programa jurisdicional de REDD+
<b>LGFP</b>	Lei de Gestão de Florestas Públicas
<b>MAPA</b>	Ministério da Agricultura e Pecuária
<b>MBRE</b>	Mercado Brasileiro de Redução de Emissões
<b>MDIC</b>	Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços
<b>MMA</b>	Ministério do Meio Ambiente

<b>MMAMC</b>	Ministério do Meio Ambiente e Mudanças Climáticas
<b>MP</b>	Ministério Público
<b>MPE</b>	Ministério Público Estadual
<b>MPPA</b>	Ministério Público do Pará
<b>OIT</b>	Organização Internacional do Trabalho
<b>OSC</b>	Organização da Sociedade Civil
<b>PA</b>	Projeto de Assentamento Federal
<b>PAD</b>	Projeto de Assentamento Dirigido
<b>PAE</b>	Projetos de Assentamento Agroextrativista
<b>PAF</b>	Projetos de Assentamento Florestal
<b>PAR</b>	Projeto de Assentamento Rápido
<b>PCI</b>	Estratégia Produzir, Conservar e Incluir
<b>PCT</b>	Povos e Comunidades Tradicionais
<b>PDS</b>	Projetos de Desenvolvimento Sustentável
<b>PEAEX</b>	Projeto Estadual de Assentamento Extrativista
<b>PGE</b>	Procuradoria-Geral do Estado
<b>PIC</b>	Projeto Integrado de Colonização
<b>PMR</b>	Partnership for Market Readness
<b>PNGATI</b>	Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas
<b>PNMC</b>	Política Nacional sobre Mudança do Clima
<b>RDS</b>	Reserva de Desenvolvimento Sustentável (RDS)
<b>REDD+</b>	Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation
<b>REM</b>	REDD+ Early Movers
<b>RESEX</b>	Reservas Extrativistas
<b>SEEG</b>	Sistema de Estimativa de Emissão de Gases
<b>SEMA</b>	Secretaria Estadual de Meio Ambiente e Sustentabilidade
<b>SFB</b>	Serviço Florestal Brasileiro
<b>SIC</b>	Serviço de Atendimento ao Cidadão
<b>SINARE</b>	Sistema Nacional de Redução das Emissões de Gases do Efeito Estufa
<b>SNUC</b>	Sistema Nacional de Unidades de Conservação
<b>SPU</b>	Secretaria de Patrimônio da União
<b>TAUS</b>	Termos de Autorização de Uso Sustentável
<b>TD</b>	Título de Domínio
<b>TI</b>	Terra Indígena
<b>TQ</b>	Território quilombola
<b>UC</b>	Unidade de Conservação
<b>UNFCCC</b>	United Nations Framework Convention on Climate Change
<b>VCS</b>	Verified Carbon Standard
<b>WBCSD</b>	World Business Council for Sustainable Development
<b>WRM</b>	World Rainforest Movement
<b>WWF</b>	WWF World Wildlife Fund

# ●● INTRODUÇÃO

A Hernandez Lerner & Miranda Advocacia em Direitos Humanos apresenta o relatório “Olhar para o céu com os pés fincados na terra”, um estudo sobre as implicações do mercado voluntário de carbono em áreas de uso coletivo na Amazônia, a partir de uma abordagem baseada em direitos. Trata-se de uma análise acerca do mercado voluntário de carbono florestal na Amazônia Legal, focalizada nas repercussões sobre territórios, povos e comunidades tradicionais, assinalando para o necessário diálogo entre os campos das mudanças climáticas, da questão agrária, do socioambiental e dos direitos humanos.

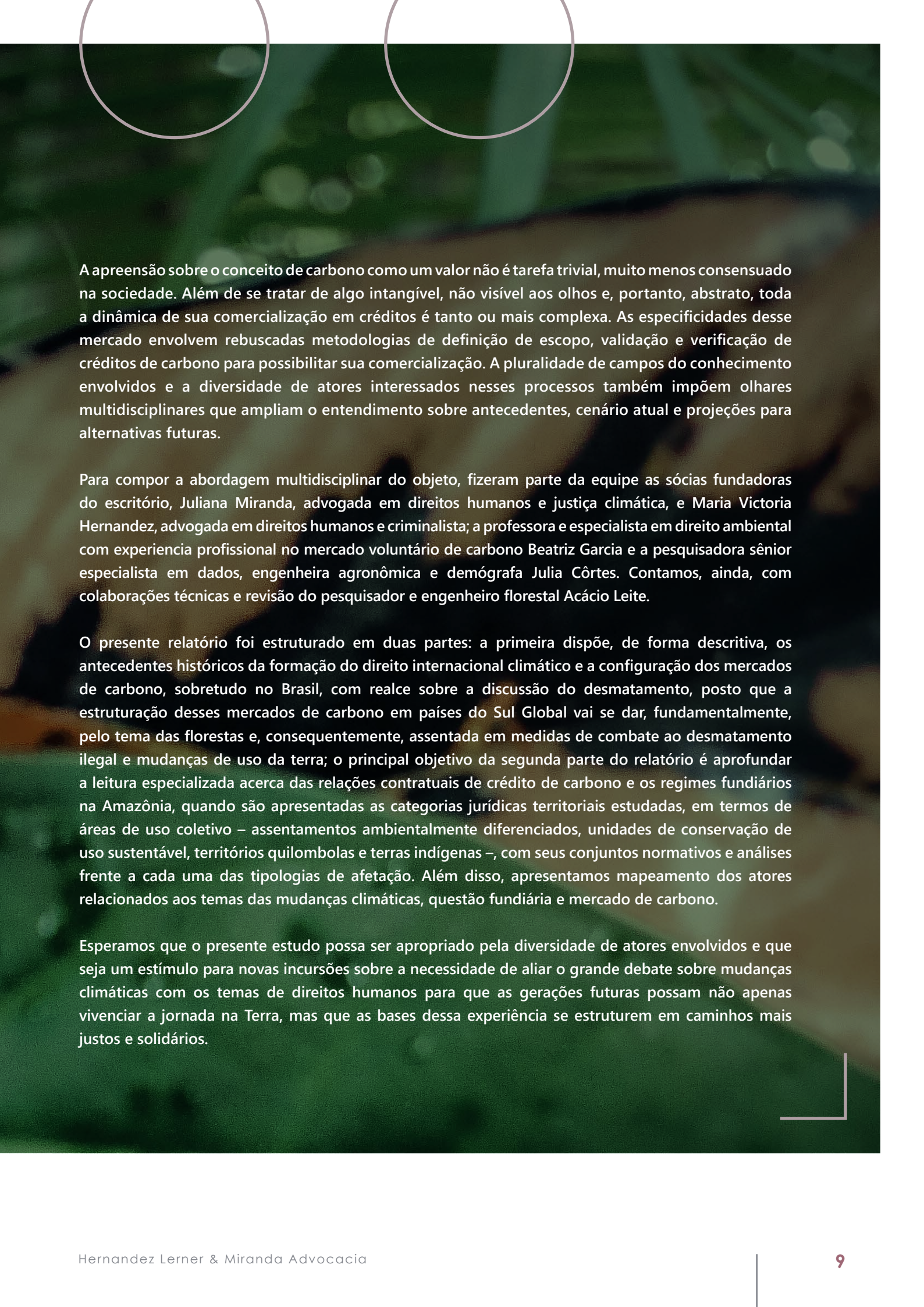
Com as atenções voltadas para a construção de possíveis soluções que enfrentem os efeitos e as causas das mudanças climáticas no planeta, mecanismos de mitigação do aquecimento global e de adaptação dos modelos de desenvolvimento a partir de uma diretriz sustentável se apresentam na arena mundial.

O mercado voluntário de carbono surge então como solução para os graves desafios das mudanças climáticas. Existe grande produção de conteúdo acerca desse mercado sob ponto de vista de agentes econômicos, financeiros e sobre as oportunidades da comercialização de créditos de carbono. Este relatório busca aprofundar o entendimento sobre o mercado voluntário de carbono a partir dos territórios, das áreas de uso coletivo.

O tema de mercados de carbono chega à banca, portanto, em função de notícias publicadas e denúncias sobre abordagens perversas por parte de atores externos a comunidades que ocupam territórios de uso coletivo. A consulta a nós formulada foi a de compreender os efeitos dessas novas dinâmicas nos territórios, além de assinalar possíveis caminhos jurídicos, tais como formulação de teses de defesa e proteção das áreas de uso coletivo na Amazônia Legal e seus povos diante de um mercado que se mostra apressado e bem “aquecido”.

O estudo foi executado em seis meses, com intenso aprendizado a partir de entrevistas a atores de organizações da sociedade civil, movimentos sociais, representações de governos subnacionais, governo federal, academia e empresas. A realização da pesquisa de campo permitiu qualificar empiricamente as informações prévias e aprofundar leituras acerca do arcabouço jurídico-normativo de interesse. O mapeamento de atores e espaços públicos e não públicos permitiu compreender a complexidade dessa discussão. Os resultados encontrados não pretendem exaurir o debate ou mesmo apontar afirmações conclusivas, mas sim assinalar caminhos de compreensão a partir de uma leitura centrada nos povos e populações de culturas tradicionais, com respeito aos seus modos de vida e à proteção dos territórios de uso coletivo.





A apreensão sobre o conceito de carbono como um valor não é tarefa trivial, muito menos consensuado na sociedade. Além de se tratar de algo intangível, não visível aos olhos e, portanto, abstrato, toda a dinâmica de sua comercialização em créditos é tanto ou mais complexa. As especificidades desse mercado envolvem rebuscadas metodologias de definição de escopo, validação e verificação de créditos de carbono para possibilitar sua comercialização. A pluralidade de campos do conhecimento envolvidos e a diversidade de atores interessados nesses processos também impõem olhares multidisciplinares que ampliam o entendimento sobre antecedentes, cenário atual e projeções para alternativas futuras.

Para compor a abordagem multidisciplinar do objeto, fizeram parte da equipe as sócias fundadoras do escritório, Juliana Miranda, advogada em direitos humanos e justiça climática, e Maria Victoria Hernandez, advogada em direitos humanos e criminalista; a professora e especialista em direito ambiental com experiência profissional no mercado voluntário de carbono Beatriz Garcia e a pesquisadora sênior especialista em dados, engenheira agrônoma e demógrafa Julia Côrtes. Contamos, ainda, com colaborações técnicas e revisão do pesquisador e engenheiro florestal Acácio Leite.

O presente relatório foi estruturado em duas partes: a primeira dispõe, de forma descritiva, os antecedentes históricos da formação do direito internacional climático e a configuração dos mercados de carbono, sobretudo no Brasil, com realce sobre a discussão do desmatamento, posto que a estruturação desses mercados de carbono em países do Sul Global vai se dar, fundamentalmente, pelo tema das florestas e, conseqüentemente, assentada em medidas de combate ao desmatamento ilegal e mudanças de uso da terra; o principal objetivo da segunda parte do relatório é aprofundar a leitura especializada acerca das relações contratuais de crédito de carbono e os regimes fundiários na Amazônia, quando são apresentadas as categorias jurídicas territoriais estudadas, em termos de áreas de uso coletivo – assentamentos ambientalmente diferenciados, unidades de conservação de uso sustentável, territórios quilombolas e terras indígenas –, com seus conjuntos normativos e análises frente a cada uma das tipologias de afetação. Além disso, apresentamos mapeamento dos atores relacionados aos temas das mudanças climáticas, questão fundiária e mercado de carbono.

Esperamos que o presente estudo possa ser apropriado pela diversidade de atores envolvidos e que seja um estímulo para novas incursões sobre a necessidade de aliar o grande debate sobre mudanças climáticas com os temas de direitos humanos para que as gerações futuras possam não apenas vivenciar a jornada na Terra, mas que as bases dessa experiência se estruturam em caminhos mais justos e solidários.

# OBJETIVOS E METODOLOGIA

O objetivo geral deste estudo foi compreender as implicações do mercado voluntário de carbono em áreas de uso coletivo na Amazônia brasileira, a partir de uma abordagem baseada em direitos humanos.

A abordagem baseada em direitos humanos (HRBA, sigla em inglês) é definida pelas Nações Unidas (UN, 2006) como um arcabouço programático para o processo de desenvolvimento humano sustentado normativamente a partir das premissas universais de direitos humanos, gravadas nos tratados, convenções e acordos internacionais e regionais de direitos humanos, exigindo atuação prioritária aos mais vulneráveis.

Essa abordagem tem como objetivo principal permitir aos sujeitos de direitos tomar consciência e adotar medidas de enfrentamento a situações de desigualdades, apontando atores e instituições responsáveis por respeitar, proteger, promover e cumprir os direitos humanos. Neste trabalho, a centralidade de análise se deu nas áreas de uso coletivo na Amazônia Legal brasileira ocupadas por populações tradicionais, povos e comunidades tradicionais, assentados e camponeses.

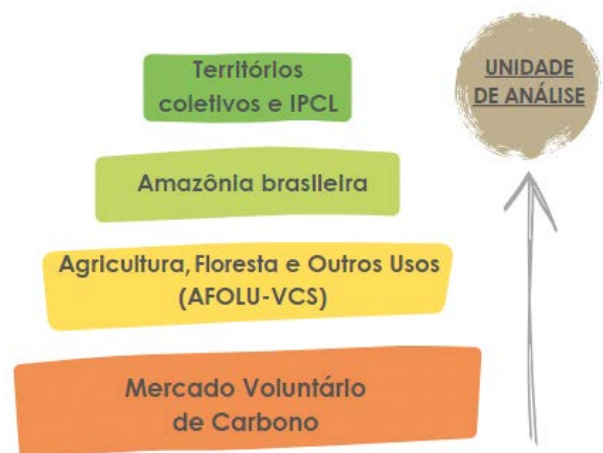
Sob essa abordagem, traçamos uma estratégia metodológica que teve como metas os seguintes objetivos específicos:

- a) mapear e analisar o arcabouço jurídico-normativo existente acerca do mercado de carbono, relacionando-o à legislação brasileira climática, agrária e ambiental;
- b) mapear e analisar panorama organizacional e institucional brasileiro (organizações da sociedade civil, poderes públicos e setor privado), relacionando mercado voluntário de carbono e áreas de uso coletivo na Amazônia brasileira;
- c) identificar dinâmicas territoriais no contexto do mercado voluntário de carbono, sinalizando para riscos e oportunidades, diante dos arranjos político-institucionais mapeados e analisados.

Nossas alternativas metodológicas passaram, portanto, por levantamento documental, revisão bibliográfica, mapeamentos, acesso a informações públicas e produção de dados primários a partir de entrevistas exploratórias e em profundidade, priorizando atores e entidades do Estado do Pará, Mato Grosso e órgãos do governo federal.

Para o levantamento dos dados e análises, o trabalho foi desenvolvido a partir de recorte analítico que considera quatro critérios de enfoque: i) mercado voluntário de carbono; ii) projetos do tipo Agricultura, Floresta e Outros Usos (AFOLU), em particular desenvolvidos sob o padrão *Verified Carbon Standard* (VCS<sup>1</sup>); iii) projetos de carbono desenvolvidos na Amazônia brasileira; e iv) projetos de carbono desenvolvidos em áreas de uso coletivo. Portanto, a unidade de análise que tratamos são os projetos de carbono no mercado voluntário e que envolvem direta ou indiretamente áreas de uso coletivo tituladas (Figura I).

**Figura I.** Definição da unidade de análise do trabalho a partir dos escopos de interesse



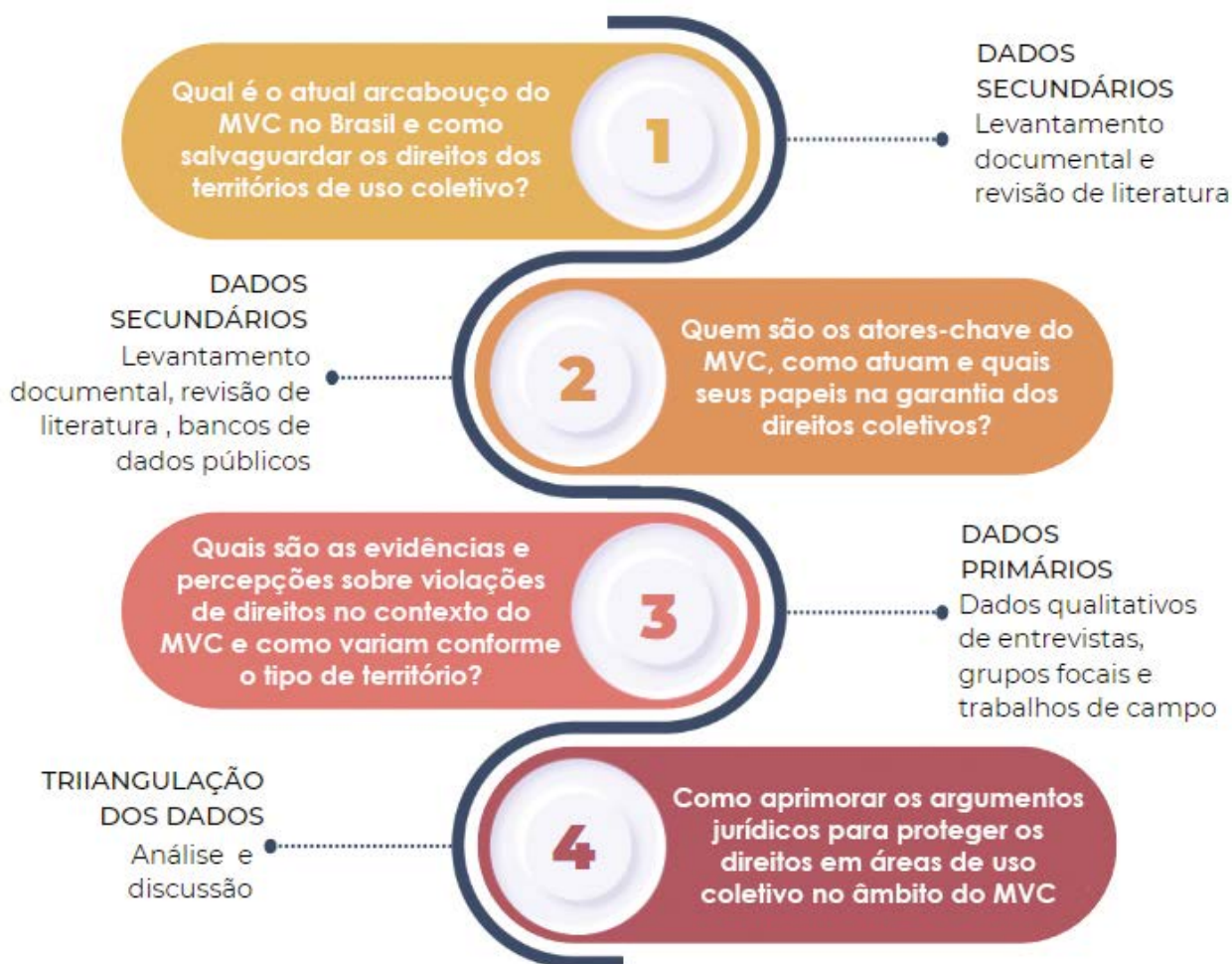
<sup>1</sup> VCS é uma das principais organizações desenvolvedoras de metodologias de projetos de créditos de carbono.

Especificamente, o trabalho se estruturou em frentes de ação com levantamento de dados primários e secundários, ocorrendo de forma simultânea e articulada. O método misto favoreceu a possibilidade de readequação analítica e conceitual, uma estratégia metodológica especialmente útil para investigar fenômenos complexos e ainda incipientes na literatura. O trabalho se edificou em quatro momentos, conforme consta na Figura II.

Para o mapeamento do conteúdo regulatório foi realizado levantamento documental acerca do

funcionamento do mercado voluntário de carbono e especificamente do arcabouço jurídico-normativo climático e ambiental, com enfoque nacional e internacional, no qual se insere a discussão dos mercados de carbono. O mapeamento dos atores sociais, públicos e agentes do mercado na Amazônia foi conduzido por uma revisão acerca do funcionamento institucional e operacional do mercado e detalhado pelo levantamento dos projetos de carbono em andamento e das informações em banco de dados das organizações relevantes.

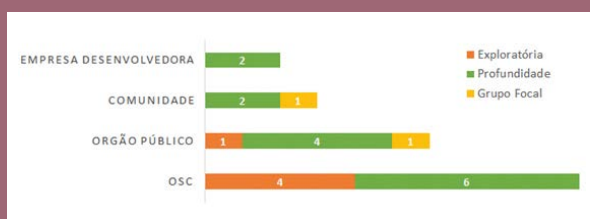
**Figura II.** Etapas e perguntas orientadoras da pesquisa e fonte de dados usados para a análise e discussão



Os dados primários atenderam ao objetivo de exprimir um olhar qualitativo sobre o problema, lançando mão de múltiplas ferramentas de coleta de dados para elucidação ampla do ponto de vista dos atores e dos processos em curso. A primeira avaliação analítica foi garantir a abrangência dos atores relevantes no cenário nacional, observando quatro principais agrupamentos: as comunidades, a sociedade civil organizada, os desenvolvedores de projetos e os órgãos públicos.

O levantamento de tais informações foi realizado com entrevistas exploratórias e entrevistas em profundidade. As entrevistas exploratórias buscaram reunir informações preliminares com atores-chave para a preparação da pesquisa de campo. As entrevistas em profundidade foram orientadas por questionário semiestruturado para compreender como o tema chega à pessoa e à sua instituição, quais as suas percepções e evidências sobre os processos, como compreende o papel de sua instituição, - além das perguntas específicas de grupo. A Figura III indica sumário com o balanço do levantamento de informações realizado até 30 de abril de 2023.

**Figura III.** Número de entrevistas exploratórias, entrevistas em profundidade e grupos focais realizados, por grupo de atores



Outra via de produção e coleta de dados primários foram as pesquisas de campo realizadas no Estado do Pará e no Estado do Mato Grosso. Apesar do limitado tempo para o estudo, o contato com os atores locais e

as entrevistas nesses dois estados foram fundamentais para evidenciar os contornos reais do atual cenário.

A justificativa para escolha desses dois estados envolve: (i) rede de atores – tanto o Pará quanto o Mato Grosso contemplam organizações da sociedade civil atuantes no tema e em políticas públicas climáticas e ambientais; (ii) contextos variados – para o estudo era importante captar os momentos diferentes de maturidade institucional no tema. O Pará e o Mato Grosso detêm grande parte dos projetos no mercado voluntário de carbono na Amazônia, sendo que metade dos projetos registrados pela Verra está nesses estados. No entanto, alguns dos projetos de REDD+ do mercado voluntário, estabelecidos no Pará, têm sido alvo recente de denúncias sobre possíveis conexões entre conflitos fundiários e projetos de carbono; (iii) momento atual da política pública e regulação – consideramos importante contemplar contextos institucionais variados no que tange ao regulatório da política de pagamentos por serviços ambientais e seus respectivos programas jurisdicionais. Mesmo que o estudo seja restrito ao mercado voluntário, compreende-se que o ambiente regulatório e de discussão dos Programas REDD+ Early Movers – REM, tanto no Mato Grosso quanto no Pará, ensejam discussões relacionadas com o escopo do estudo. No Mato Grosso, o Programa foi estabelecido em 2012, por meio de cooperação com o governo alemão. Já no Pará, encontram-se em andamento, desde meados de 2022, diálogos mais intensos para a construção e elaboração do seu programa jurisdicional de REDD+.

O ponto de partida da equipe para as pesquisas de campo foi a realização de audiência pública, no município de Portel - PA, sobre Projetos de Crédito de Carbono convocada pela Promotoria de Justiça Agrária da 1ª Região MPPA, ocorrida em janeiro

de 2023. Na ocasião, foram coletadas informações por observação não participante, buscando registro sobre posicionamentos dos atores, convergências e conflitos, aproveitando-se também para entrevistar atores-chave de organizações, associações e movimentos sociais locais.

Durante o período naquele estado, foram realizados encontros com dois grupos focais. O primeiro encontro se deu com organização relacionada à defesa dos direitos de comunidades quilombolas no estado, que contribuiu para uma visão regional da percepção quilombola na Amazônia e reporte de situações relacionadas ao mercado voluntário de carbono. O segundo grupo focal foi constituído de instituições públicas, sobretudo do sistema de justiça, pesquisadores e sociedade civil organizada. A atividade fortaleceu o entendimento das estruturas públicas no estado do Pará, suas estratégias e limitações de competência para tratar o tema do mercado de carbono diante de sua complexidade.

No estado do Mato Grosso, considerando o nível de maturidade do projeto jurisdicional empreendido pelo governo estadual, o diálogo com atores públicos e da sociedade civil organizada visou compreender a construção do REM, seus principais avanços e desafios atuais. Além disso, buscou-se compreender as interfaces entre o mercado voluntário de carbono oriundo de projetos individuais e o programa REDD+ com abordagem jurisdicional. Centralmente, as perguntas e as interações buscaram identificar as relações entre organizações da sociedade civil, povos e comunidades, no contexto do tema do carbono, captando revelações acerca de determinadas questões jurídicas e institucionais.

Além da exploração empírica nas pesquisas de campo, também foram solicitadas informações públicas

relevantes para o relatório. Nesse sentido, foram realizados nove pedidos de acesso à informação, por meio do Serviço de Atendimento ao Cidadão – SIC, dos seguintes órgãos públicos: FCP (1), FUNAI (1), Incra (1), ICMBio (2), Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (2), Ministério da Agricultura (1) BNDES (1). As informações prestadas por estas instituições foram decisivas para a elaboração da Parte II deste relatório.

No Poder Judiciário, sem a pretensão de exaurir a busca, identificamos poucas demandas judiciais atuais que tocavam no tema da comercialização de créditos de carbono envolvendo comunidades da Amazônia brasileira, com poucos resultados práticos e consequências relevantes.

De outro lado, foi realizado minucioso mapeamento das categorias fundiárias e seus principais normativos no que toca às terras de uso coletivo na Amazônia, frente às possíveis interações com o mercado voluntário de carbono.

Por fim, importa sinalizar, ainda, nos aspectos metodológicos que as informações aqui trazidas se relacionam com os dados disponibilizados na plataforma Verra. Ou seja, trabalhamos com situações relacionadas a projetos já em fase de registro ou credenciamento junto à principal certificadora em atividade no momento deste trabalho, motivo da escolha de tal organização. Nesse sentido, pode haver, ainda, um universo de projetos idealizados que não se submeteram à Verra e estarão, portanto, fora do escopo deste estudo.

Assim, de posse de todas as informações contidas nos dados primários e secundários, apresentamos, a partir de análise multidisciplinar, os achados, questões relevantes e pontos de alerta, que serão a seguir relatados.

# ●● PARTE I

## Compreensões sobre o mercado voluntário de carbono na Amazônia brasileira

### 1. Antecedentes históricos da agenda de mudanças climáticas

No âmbito internacional, mecanismos de mercado têm sido usados como uma ferramenta de mitigação climática desde o Protocolo de Quioto de 1997<sup>2</sup> (UN, 1998), que introduziu três mecanismos de mercado (ou mecanismos de ‘flexibilização’) e criou o primeiro mercado compulsório de carbono. O Protocolo de Quioto, adotado no âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima<sup>3</sup> (*United Nations Framework Convention on Climate Change*, 1992), foi um marco na política internacional de mudanças climáticas. Pela primeira vez, um grupo de países se comprometera a reduzir suas emissões de gases causadores de efeito estufa (GEE) como parte de um esforço global para enfrentar as mudanças climáticas (Garcia, 2018). O Protocolo estabeleceu limites específicos e obrigatórios, conhecidos como ‘compromissos quantificados de limitação e redução de emissões’ para as emissões de países industrializados ou em processo de transição para uma economia de mercado, portanto os mais poluidores, listados no Anexo I da Convenção sobre Mudança do Clima.

Os países do Anexo I passaram a ter então a obrigação legal de reduzir emissões de seis principais GEEs, com vistas a reduzir suas emissões totais destes gases em pelo menos 5% abaixo dos níveis mensurados no ano de 1990, durante o primeiro período de compromisso do Protocolo de Quioto, de 2008 a 2012. Os setores visados incluíam energia, processos industriais, agricultura e

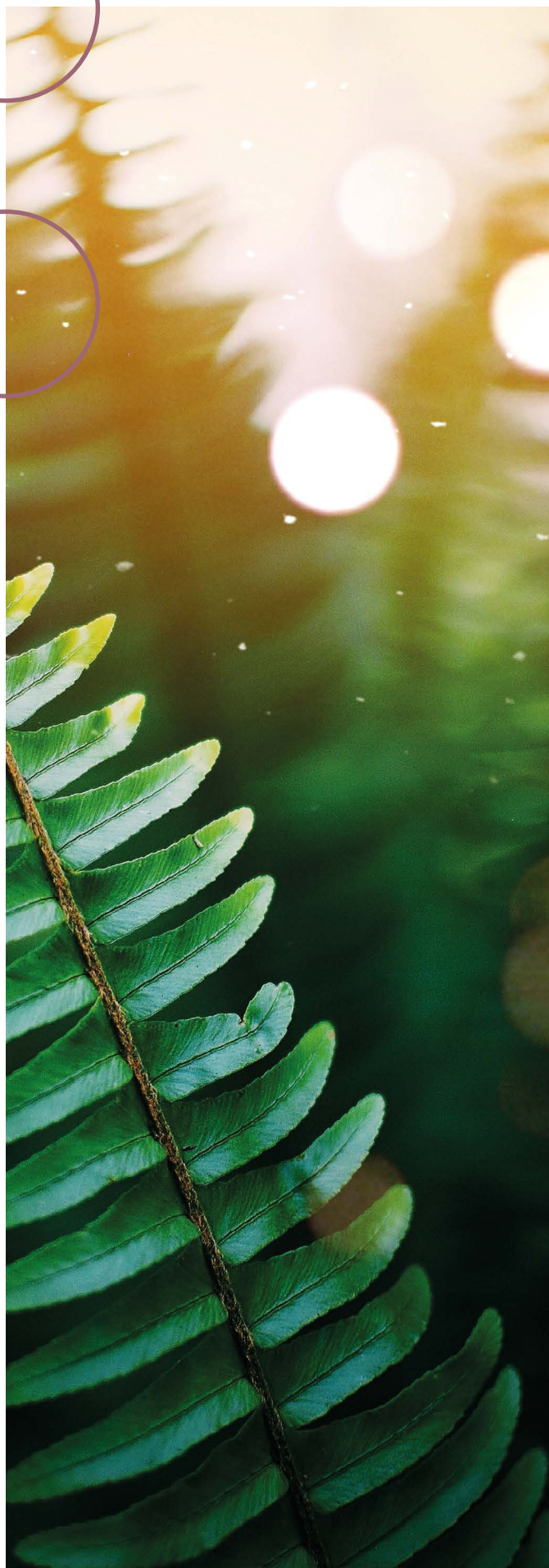
resíduos. Com base no princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas<sup>4</sup>, o Protocolo de Quioto impôs obrigações legais de redução de emissões apenas aos países do Anexo I, deixando os países em desenvolvimento isentos de obrigações de redução de emissões durante o primeiro período de compromisso.

O Protocolo de Quioto introduziu uma estrutura para o comércio de direitos de emissão por meio dos chamados ‘mecanismos de flexibilização’. Portanto, as partes do Anexo I que emitissem GEE além dos limites estabelecidos tinham a alternativa de adquirir direitos de países que houvessem conseguido reduzir suas emissões em níveis mais baixos do que seus compromissos quantificados de limitação e redução de emissões (UN, 1998). Os três mecanismos estabelecidos pelo Protocolo de Quioto são: Implementação Conjunta (Artigo 6), Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (Artigo 12) e Comércio de Emissões (Artigo 17). O Comércio de Emissões permitia aos países do Anexo I que detinham unidades de emissão e tivessem cumprido suas metas de redução, vender estas unidades de emissão para países que houvessem excedido suas metas. Tais mecanismos destinavam-se a auxiliar as partes do Anexo I a compensar custos envolvidos no cumprimento de suas metas perante o Protocolo de Quioto, criando assim o que hoje é conhecido como o mercado de carbono. Note-se que os países do Anexo I utilizavam o comércio de emissões como forma de cumprir suas

<sup>2</sup> Adotado em 11 de dezembro de 1997, entrada em vigor em 16 de fevereiro de 2005.

<sup>3</sup> Adotada em 29 de maio de 1992, entrada em vigor em 21 de março de 1994.

<sup>4</sup> Princípio do Direito Internacional Ambiental, Princípio 7 da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, determina que todos os Estados são responsáveis pela degradação ambiental e desmatamento das vegetações nativas e, portanto, devem dispor de compromissos para o restabelecimento do meio ambiente ecologicamente equilibrado. A responsabilidade é diferenciada, pois o nível de encargo deve observar as condições socioeconômicas dos países.



obrigações legais de redução sob o Protocolo de Quioto e, por esta razão, este mercado é conhecido como mercado de carbono regulado ou compulsório. Após o Protocolo de Quioto e anos de negociações no âmbito da Convenção do Clima, o Acordo de Paris foi adotado em 2015<sup>5</sup>, afastando a abordagem de diferenciação anterior entre países industrializados e países em desenvolvimento. Com isso, todos os 195 países signatários passaram a trabalhar juntos no combate às mudanças climáticas e empreender esforços ambiciosos definidos em suas Contribuições Nacionalmente Determinadas (Nationally Determined Contributions – NDCs, sigla em inglês), que descrevem o status e as metas de redução individualmente estabelecidas por cada país (Bodansky, 2016).

Importante ressaltar que o Acordo de Paris evita referências a ‘comércio’ ou ‘mercados de carbono’. No entanto, o Artigo 6 do Acordo refere-se à cooperação voluntária entre países na implementação de suas contribuições nacionalmente determinadas. De acordo com o Artigo 6 (2), as Partes poderão utilizar ‘resultados de mitigação internacionalmente transferidos’ (sigla em inglês: ITMOs - Internationally Transferred Mitigation Outcomes) com o fim de cumprir objetivos estabelecidos em suas contribuições nacionalmente determinadas. Em 2021, durante a Conferência das Partes de Glasgow (COP-26), foi lançada luz sobre as regras básicas para a implementação do Artigo 6 do Acordo de Paris, em

<sup>5</sup> Adotado em 12 de dezembro de 2015, entrada em vigor em 4 de novembro de 2016

particular sobre a transferência de redução de emissões entre países no âmbito do Artigo 6 (2). Estes recentes avanços, deram um maior ímpeto ao mercado voluntário de carbono.<sup>6</sup>

A COP-26 também avançou sobre o debate em torno da preservação das florestas e de enfrentamento ao desmatamento. Um acordo inovador destinou 1,7 bilhão de dólares para comunidades tradicionais, sendo reconhecidas como guardiãs das florestas (El País, 2021).

## 2. Mercados de carbono: introdução e tipologia

### 2.1. Mercado compulsório e mercado voluntário

Mercado de carbono refere-se à compra e venda de créditos de carbono que foram gerados por um órgão regulador ou por projetos de compensação de emissões de gases de efeito estufa (GEE) (Garcia, 2018). São estratégias financeiras para promover ações de mitigação do aquecimento global e atingimento de metas de redução de emissões. É convencionalizado que uma tonelada de dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>) corresponde a um crédito de carbono. A precificação dessa unidade de crédito depende do tipo de mercado no qual é negociada. Há dois tipos de mercado de carbono: compulsório (também conhecido como regulado) e voluntário (Garcia, 2018).

Nos mercados compulsórios, créditos de carbono são negociados para atender às metas regulamentadas de redução de emissões das partes que participam deste mercado. Os mercados de carbono são voluntários na medida em que a redução de emissões almejada não é imposta por lei. Neste mercado, os compradores procuram voluntariamente compensar suas emissões adquirindo créditos de carbono, por exemplo, para atender suas metas próprias de responsabilidade social corporativa. Em comparação, o Protocolo de Quioto criou um mercado de carbono compulsório pelo qual as unidades de redução de emissões eram negociadas para permitir que os países do Anexo I cumprissem suas metas de redução de emissões atribuídas por país

pelo Protocolo. No mercado voluntário, não existem tais obrigações legais, isto é, metas de redução de emissões impostas por leis nacionais ou internacionais (Garcia, 2018).

As dinâmicas do mercado voluntário de carbono envolvem dois aspectos fundamentais: a implementação de projetos de carbono e a certificação do crédito de carbono que pode ser comercializado. Dessa forma, além dos atores típicos de qualquer negociação de mercado, o vendedor e o comprador, o mercado voluntário de carbono também conta com financiadores, empresas desenvolvedoras de projetos e entidades, chamadas programas de registro ou padrões internacionais, que atuam na definição de critérios e metodologias para o registro de projetos e geração de créditos de carbono aptos a serem comercializados.<sup>8</sup>

Há diferentes tipos de padrões internacionais que operam no mercado voluntário de carbono. O *Verified Carbon Standard VCS*, atualmente Verra, é o principal padrão utilizado neste mercado. Outros estândares incluem por exemplo, o *Gold Standard*, *American Carbon Registry*, *Plan Vivo*, entre outros (Ecosystem Market Place, 2021).

Por sua vez, os projetos de carbono podem ser desenvolvidos em diferentes setores – de energia, resíduos e, em particular, no setor florestal. Projetos florestais na modalidade REDD+ (sigla para *Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation*),

<sup>6</sup> ICC Brasil, *Way Carbon, Oportunidades para o Brasil em Mercados de Carbono, Relatório 2022*

<sup>7</sup> Optamos por utilizar em todo o texto o termo mercado compulsório para designar o que grande parte da literatura tem se referido como mercado regulado. Em inglês o termo é compliance market. Ver também: ICC Brasil, *Way Carbon, Oportunidades para o Brasil em Mercados de Carbono, Relatório 2022*.

<sup>8</sup> Ver elenco de atores em ICC Brasil, *Way Carbon, Oportunidades para o Brasil em Mercados de Carbono, Relatório 2022, pp. 21-27*.



que será detalhada adiante, são de grande relevância para o Brasil e representam a maior parte dos projetos na Amazônia legal desenvolvidos com o padrão Verra (Garcia, Rimmer, Vieira, 2021).

O valor total negociado no mercado voluntário de carbono mundial, em 2020, foi de US\$ 473 milhões, o maior valor anual desde 2012. O setor de agricultura, floresta e outros usos do solo (AFOLU, siga em inglês) registrou o volume negociado de 47 MtCO<sub>2</sub>e e definiu uma nova alta de preços de créditos de carbono, chegando a US\$ 5,59 em 2020, em comparação aos preços médios de US\$ 3,40, em 2018, e US\$ 4,33, em 2019 (Ecosystem Market Place, 2021).

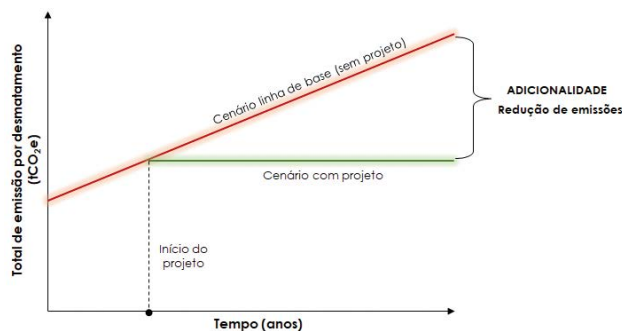
## 2.2. Florestas e Mercados de Carbono

Buscando reverter a perda de florestas e seus estoques de carbono em países em desenvolvimento, o mecanismo conhecido como REDD+ (Brockhaus, Gregorio, 2014) passou a ser discutido no âmbito da Convenção do Clima, promulgada no Brasil pelo Decreto 2.652/1998. Este mecanismo foi introduzido em formato simplificado na Conferência das Partes da UNFCCC (COP-11), em 2005, e evoluiu para sua versão atual: Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação Florestal – REDD+, objetivando também promover a conservação, o manejo sustentável das florestas, e melhoria dos estoques de carbono florestal (Lyster et al., 2013).

O Acordo de Paris incentiva as partes a utilizarem REDD+ como forma de conservar e aumentar sumidouros de carbono, incluindo florestas e outros ecossistemas. De acordo com o Artigo 5, as partes devem reduzir as emissões de desmatamento e degradação florestal por meio de pagamentos baseados em resultados. Os programas voltados para a questão climática com foco no carbono florestal se concentram em projetos REDD+, inseridos no setor de atividades de Agricultura, Floresta e Outros Usos do Solo (AFOLU). Estes projetos

preveem ações para garantir que o carbono presente na biomassa e solo das florestas seja conservado na matéria orgânica, em floresta em pé, evitando desta forma a emissão do dióxido de carbono e outros gases na atmosfera. O projeto considera o **cenário linha de base** - aquele com ausência do projeto, portanto, exposto aos agentes vetores do desmatamento - e contrapõe com o **cenário do projeto**, em que esses fatores são controlados e monitorados, garantindo a floresta em pé. A diferença do estoque de carbono entre esses dois cenários é denominada a **adicionalidade do projeto**, critério de cálculo do crédito de carbono disponível para comercialização a partir da implementação do projeto.

**Figura 1.1.** Infográfico sobre o cálculo de créditos e adicionalidade de um projeto REDD+



Fonte: Adaptado de CGEE (2010).

O REDD+ opera com base na lógica de pagamentos por resultados, isto é, pagamentos são devidos em decorrência de resultados alcançados de redução de emissões e aumento de remoções. Há três principais modalidades de REDD+ (Garcia, Rimmer, Canal Vieira, 2021):

1. REDD+ como pagamento por resultados. Nesta modalidade, REDD+ *não é um mecanismo de mercado*. REDD+ como pagamento por resultados pode ser administrado em nível internacional – por exemplo, no âmbito do programa UN-REDD ou Fundo Verde do Clima, ou, em nível nacional, por meio de iniciativas como o Fundo Amazônia.

<sup>9</sup> Proposta pela primeira vez por Papua Nova Guiné e Costa Rica em 2005 na COP11 em Montreal (Maria Brockhaus & Gregorio, 2014).

<sup>10</sup> Decisão 1/CP.13 Bali Action Plan, 1.

2. REDD+ jurisdicional. O REDD+ jurisdicional é o REDD aplicado a determinadas áreas no país, território ou a um estado, regularmente consideradas jurisdições. Até o momento, o REDD+ jurisdicional foi financiado por meio de contratos de ‘pagamentos por resultados’, modalidade na qual o pagamento está ligado a reduções de emissões medidas em relação a uma linha de base de toda a área (jurisdição). A avaliação de redução é feita com base na comparação com a quantidade de carbono emitida na jurisdição antes do projeto REDD+ (Pacheco, Cardenas, 2022).
3. REDD+ como mecanismo de mercado. Nesta modalidade, projetos REDD+ são desenvolvidos e geram créditos de carbono comercializáveis no âmbito dos mercados de carbono compulsório ou voluntário. Esta modalidade de REDD+ será o foco deste relatório.

### 2.3. Fundamentos para os projetos REDD+ no Brasil

A tendência mundial no mercado voluntário de carbono tem sido a de valorização dos créditos de carbono oriundos de projetos florestais. As emissões de créditos de carbono baseadas em projetos de energia tiveram uma ascendência relevante nos últimos dez anos. De acordo com estudo do Observatório de Bioeconomia da Fundação Getúlio Vargas (Vargas et al., 2022), os projetos de energia aumentaram cerca de 2,5 vezes entre 2019 e 2021. No entanto, os créditos derivados de projetos florestais quadruplicaram no mesmo período.

De acordo com os dados da Verra, de 2022, os projetos REDD+ da Amazônia Legal estão entre aqueles com maior captação de carbono por ano, atrás somente dos projetos de reflorestamento. Os projetos de REDD+ no país inteiro removem em média 350 kton por ano no Brasil, valor que aumenta para 425 kton nos projetos específicos na região da Amazônia. Da mesma forma, estes projetos apresentam outras duas características

em termos de mercado: a longevidade do projeto e da geração de créditos. Os projetos de carbono florestal oscilam entre 22 e 44 anos, enquanto os demais tipos de projetos são mais curtos, entre 5 e 10 anos (Figura 1.2).

A longevidade dos projetos REDD+ é uma característica do mercado que impõe aos atores desafios de diversas ordens, tais como, riscos à elegibilidade dos créditos e à operação do mercado em si, permanência das áreas florestais, repartição de benefícios e responsabilidades, entre outros. Há, também, riscos de incertezas futuras, como mudanças no cenário político, flutuações de mercado e situações que podem colocar em questão a implementação e sucesso do projeto, como por exemplo desmatamento, queimadas ou eventos extremos e imprevisíveis. A necessidade de monitoramento e verificação constantes é um processo que pode ser complexo e dispendioso, devendo incidir nos custos dos riscos (Sills et al., 2014).

**Figura 1.2.** Redução estimada das emissões anuais e período médio por categoria de projetos, com destaque aos projetos florestais de reflorestamento (ARR) e desmatamento evitado (REDD+), Brasil e Amazônia Legal.



Fonte: Verra Registry (2022), acesso em outubro de 2022. Elaboração própria.

Um projeto REDD+ tem como base o carbono estocado na floresta a partir da redução das emissões de gases de efeito estufa (GEE) provenientes do desmatamento e da

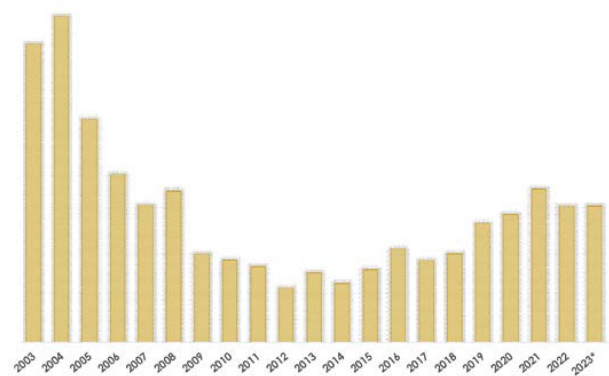
degradação florestal. Ao preservar as florestas existentes, é possível evitar a emissão de dióxido de carbono e outros gases para a atmosfera. O estoque de carbono na floresta ocorre devido a um processo complexo e interconectado envolvendo plantas, solo, atmosfera e clima. As árvores absorvem grandes quantidades de gás carbônico durante a fotossíntese convertendo-o em açúcares e outros compostos orgânicos. Parte deste carbono é então armazenado nas raízes e nas folhas das árvores, enquanto outra parte é transferida para o solo por meio da decomposição da matéria orgânica. Este processo faz com que as florestas, sobretudo as tropicais, sejam capazes de absorver e armazenar grandes quantidades de dióxido de carbono presente na atmosfera por longos períodos (Clara et al., 2014).

Se por um lado este estoque se torna aliado no combate às mudanças climáticas, também se torna um risco na medida em que essas florestas são ameaçadas de degradação. A supressão ou queima de parcelas florestais não só faz com que as florestas deixem de ser estoque, mas passem a ser fonte de emissão de gás carbônico e outros gases causadores de efeito estufa. Quando uma vegetação é queimada, o carbono presente na sua biomassa é oxidado e liberado na atmosfera na forma de dióxido de carbono (com potencial de aquecimento GWP 1). Importante lembrar que outros gases causadores do efeito estufa também são emitidos neste processo e entram no cômputo de carbono equivalente, como o metano (GWP 21) e óxido nitroso (GWP 310). A supressão florestal e decomposição da matéria orgânica (folhas, galhos, raízes etc.) também liberam gases de efeito estufa na atmosfera, situação que potencializa o quadro climático, pois reduz a capacidade de absorção de carbono e aumenta a emissão de dióxido de carbono na atmosfera (Nobre et al., 2007).

A partir de 2012, quando o desmatamento atingiu seu menor valor desde nos últimos 20 anos, houve uma retomada no ritmo de crescimento das taxas anuais de desmatamento na Amazônia (INPE, 2023). No período, houve o aumento em 153% na taxa anual de desmatamento, com referência ao ano 2022. O mais

recente boletim de Ameaça e Pressão de Desmatamento de áreas protegidas do Imazon é datado de fevereiro de 2023, referente a situação do trimestre de outubro de 2022 a dezembro de 2022. Conforme as medições trazidas no documento, no trimestre apontado, foi detectado 1.504 km<sup>2</sup> de desmatamento na Amazônia sendo que 66% dessa área indicam 'ameaça' e 34% indicam 'pressão' em áreas protegidas. O maior percentual de ameaça é em Terras Indígenas (Amorin et al., 2023).

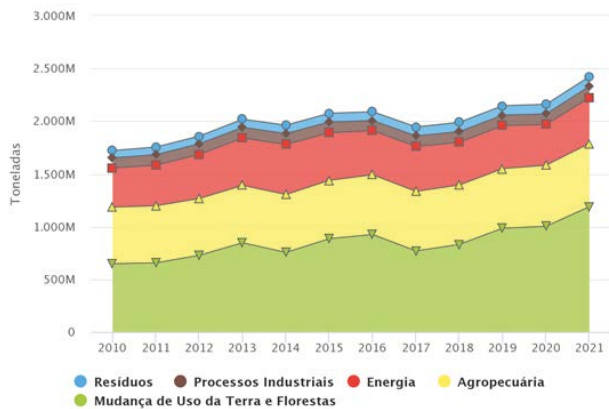
**Figura 1.3.** Série temporal das taxas de desmatamento anual na Amazônia legal (2003 – 2023)



Fonte: Prodes (INPE, 2023). Elaboração própria.

As estimativas de emissão de gases de efeito estufa no Brasil, em 2021, apontam que 49% delas estão associadas a atividades de alteração do uso do solo, sobretudo desmatamento e degradação florestal, conforme ilustra a Figura 1.4. Com essa contribuição, o Brasil assume a quinta posição de maior emissor de gases de efeito estufa do mundo, seguido de Índia, Rússia, Estados Unidos e China. O desmatamento e degradação representam um quinto das emissões mundiais, tornando a mudança no uso e cobertura da terra o segundo maior fator contribuinte para mudanças climáticas. Este cenário realça a importância da floresta amazônica, tanto no contexto nacional de combate aos efeitos adversos provocados pelas mudanças climáticas, como no âmbito global, tendo em vista a relevância do país no quadro geral de emissões de gases de efeitos estufa (Observatório do Clima, 2023).

**Figura 1.4.** Evolução das emissões de gases de efeito estufa no Brasil por setor de atividades



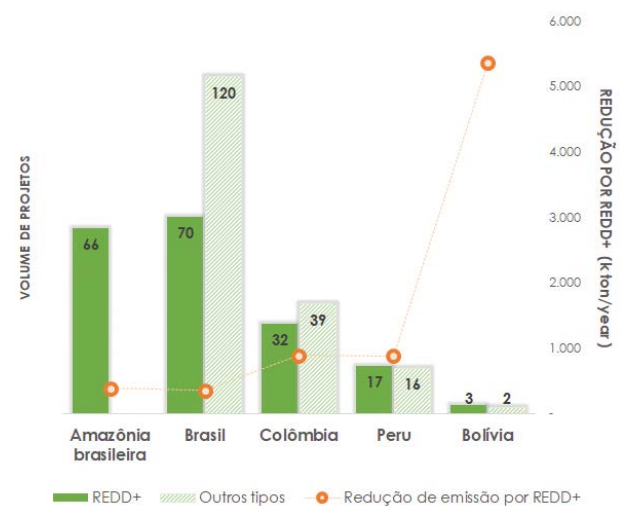
Fonte: Plataforma SEEG (Observatório do Clima, 2023).

O Brasil é o país com a maior extensão da floresta na Pan-Amazônia, abrangendo cerca de 61% dos 6,9 milhões de km<sup>2</sup> do bioma, seguido do Peru (11%). O Brasil é o país que mais possui registros de projetos do tipo REDD+ na Pan-Amazônia (data de coleta referente a março de 2023). O gráfico da Figura 1.5 ressalta, mais uma vez, como a Amazônia concentra os projetos brasileiros de REDD+ (Verra, 2023b).

Na sua potência multiescalar, a Amazônia brasileira assume um protagonismo no mercado voluntário de carbono, especialmente na categoria Agricultura, Floresta e Outros Usos - AFOLU. Considerando o atual cenário de desmatamento e ameaça em áreas

protegidas, a ausência de um mercado compulsório no Brasil, bem como de qualquer regulamentação do mercado voluntário, é natural que os interesses, sobretudo dos atores desse mercado voluntário, se voltem para a Amazônia brasileira, o que explica, ao menos em parte, o aumento exponencial da abordagem a populações historicamente tidas como guardiãs das florestas por parte de empresas em busca da narrativa de sustentabilidade, intermediadores e desenvolvedores de projetos.

**Figura 1.5.** Número de projetos do tipo REDD+ nos países da Pan-Amazônia e o valor média anual de redução de emissão



Fonte: Verra Registry (2023b), acesso em março de 2023. Elaboração própria.

## 3. Brasil, mercados e padrões de projetos em carbono florestal

### 3.1. Mercados de Carbono na Legislação Brasileira

A seguir destacamos o conteúdo normativo brasileiro que se relaciona com mercado de carbono, ressaltando a data final das análises no mês de maio de 2023. Importante mencionar que durante período da pesquisa diversas proposições legislativas se encontravam em

tramitação e novos textos em processo de elaboração no âmbito do governo federal. Nesse sentido, o panorama aqui apresentado poderá sofrer alterações em curto espaço de tempo.

A despeito do país ainda não dispor de marco regulatório específico, tampouco ter desenhado ou formulado um olhar mais sistêmico e coordenado entre esses conteúdos

normativos, o tema da comercialização do crédito de carbono se insere em legislações que versam sobre clima, floresta e serviços ambientais.

Daremos destaque às seguintes normas federais, seguindo sua ordem cronológica:

1. Lei de Gestão de Florestas (Lei 11.284/2006) (BRASIL, 2006)
2. Política Nacional sobre Mudança do Clima (Lei 12.187/2009) (BRASIL, 2009a)
3. Código Florestal (Lei 12.651/2012) (BRASIL, 2012a)
4. Estratégia Nacional de REDD+ (2016) (MMA, 2016)
5. Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais (Lei 14.119/2021) (BRASIL, 2021)
6. Sistema Nacional de Redução de Emissões de Gases de Efeito Estufa (Decreto 11.075/2022) (BRASIL, 2022a)
7. Medida Provisória 1.151/2022, aprovada na forma de Projeto de Lei de Conversão, remetida à sanção em 04/05/2023 (BRASIL, 2022b).

Em 2009, foi publicada a Lei 12.187, que instituiu a **Política Nacional sobre Mudança do Clima**, fornecendo diretrizes e instrumentos de ação no que diz respeito à mitigação e adaptação às mudanças climáticas (BRASIL, 2009a). A Política Nacional sobre Mudança do Clima visa a reduzir as emissões antrópicas, decorrentes da ação humana, de GEE em relação às diferentes fontes, tendo dois principais eixos: a mitigação e a adaptação. No que tange à mitigação, almeja-se reduzir as emissões por atividades setoriais, bem como aumentar as remoções de CO<sub>2</sub> a partir de atividades e processos que capturem CO<sub>2</sub> da atmosfera, como assim se propõem os projetos de REDD+ (ao manterem estoques de carbono na floresta). Também é possível mitigar via restauração, removendo carbono da atmosfera a partir do

crescimento da vegetação nativa restaurada. Esta Política refere-se a um futuro Mercado Brasileiro de Redução de Emissões<sup>11</sup> (BRASIL, 2009a). Caso o futuro mercado vier a ser estabelecido, certamente haverá aumento da demanda por créditos de carbono e novas dinâmicas surgirão a partir de interação desse mercado nacional com o mercado voluntário de carbono.

O **Código Florestal (Lei 12.651/2012)** legisla sobre o uso da terra e manutenção de florestas e outras formas de vegetação nativa (BRASIL, 2012a). A Lei estabelece o regime de uso da terra para reservas legais<sup>12</sup>, áreas de preservação permanente<sup>13</sup> e áreas de uso restrito<sup>14</sup>. O Cadastro Ambiental Rural (CAR) é um dos principais instrumentos de implementação do Código Florestal. O CAR demanda que a propriedade seja cadastrada, seu polígono definido, assim como o uso da terra e a cobertura de vegetação nativa existente. Com o CAR mensuram-se as áreas de passivos e/ou ativos ambientais que uma propriedade deve cumprir, como as áreas de Reserva legal e de preservação permanente. Apesar de ser um instrumento de autodeclaração, é obrigatório para todas as propriedades rurais e suas informações são disponibilizadas pelo Sistema Nacional de Cadastro Ambiental Rural (criado pelo Decreto 7.830/2012). O objetivo é estabelecer um banco de dados sobre as propriedades rurais, utilizar as informações para a regularização ambiental das propriedades rurais e consequentemente contribuir como ferramenta para o monitoramento do desmatamento em áreas privadas. O Código Florestal não faz referência expressa a REDD+ ou a mercados de carbono. No entanto, o art. 41 prevê o desenvolvimento de mercados de serviços ecossistêmicos para impulsionar a conservação e o reflorestamento.

Com relação a serviços ambientais, a **Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais** (Lei 14.119/2021) define 'pagamentos por serviços ambientais' como transação de natureza voluntária, mediante a qual um pagador de serviços ambientais transfere a um provedor desses serviços recursos financeiros ou outra forma de remuneração, nas

<sup>11</sup> Artigo 3 (VIII), Lei 12.187/2009 (BRASIL, 2009a).

<sup>12</sup> Artigo 12, Lei 12.651/2012 (BRASIL, 2012a).

<sup>13</sup> Artigo 4, Lei 12.651/2012 (BRASIL, 2012a).

<sup>14</sup> Artigo 10, Lei 12.651/2012 (BRASIL, 2012a).

condições acertadas (Art. 2, IV). Esta Lei faz uma distinção entre serviços ecossistêmicos (Art. 2, II) e serviços ambientais (Art. 2, III). Há diferentes formas de pagamentos por serviços ambientais, que podem envolver, por exemplo, pagamentos diretos, monetários ou não, prestação de melhorias sociais a comunidades rurais e urbanas, entre outros. Projetos REDD+ no mercado voluntário de carbono podem ser classificados como um serviço ambiental e a modalidade de pagamento por tais serviços envolve pagamentos monetários. Esta Lei faz menção a mercados voluntários, ao reconhecer o papel das organizações da sociedade civil de interesse público, entre outras OSCs (organizações da sociedade civil), como 'indutores de mercados voluntários' (Art. 5, VII) (BRASIL, 2021).

A **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 – ENREDD+**, é um documento do governo brasileiro publicado em 2016, com as linhas de ação para mitigar o aquecimento global, reduzir o desmatamento ilegal e promover a conservação e recuperação das florestas. Em particular, a Estratégia visa a) melhorar, monitorar e avaliar o impacto das políticas públicas de REDD+; b) criar sinergias e governança integrada relacionadas às políticas de mudanças climáticas, florestais e de biodiversidade; e c) mobilizar recursos para atender às metas de redução de emissões do Brasil sob a Convenção do Clima. Não há referência direta a projetos de REDD+ no âmbito do mercado voluntário. No entanto, pode-se argumentar que esses projetos são compatíveis com o objetivo geral da ENREDD+ para mitigar as mudanças climáticas, por meio da redução do desmatamento e recuperação de florestas (MMA, 2016).

Em 19 de maio de 2022, foi instituído o **Sistema Nacional de Redução de Emissões de Gases de Efeito Estufa** (Decreto 11.075/2022) (BRASIL, 2022a). O objetivo do Decreto foi estabelecer os procedimentos para a elaboração de Planos Setoriais de Mitigação das Mudanças Climáticas previstos na Política Nacional sobre Mudança do Clima e instituir o Sistema Nacional de Redução das Emissões de Gases do Efeito Estufa (SINARE). O objetivo do SINARE é servir como centro

único de registro de emissões, remoções, reduções e compensações de GEE de atos de comércio, transferências, transações e retirada de créditos certificados para redução de emissões (ICC Brasil, 2022).

Por fim, importa falar sobre a **Lei de Gestão de Florestas Públicas** (BRASIL, 2006) e sua recente alteração, promovida pela **Medida Provisória 1151** (BRASIL, 2022b), aprovada em Projeto de Lei de Conversão, tendo seguido à sanção presidencial no início do mês de maio.

Conforme nos relata Ramos (2023), um dos marcos da Lei de Gestão de Florestas Públicas (LGFP) foi a ampla participação social durante o próprio processo legislativo. Foram 14 meses de debates públicos com a sociedade para elaboração do texto-base e mais 11 meses de tramitação no Legislativo. Ramos ainda destaca a contribuição do Professor Girolamo Treccani, com o artigo 6º da Lei 11.284 (BRASIL, 2006) que diz:

*Art. 6º Antes da realização das concessões florestais, as florestas públicas ocupadas ou utilizadas por comunidades locais serão identificadas para a destinação, pelos órgãos competentes, por meio de:*

*I - criação de reservas extrativistas e reservas de desenvolvimento sustentável, observados os requisitos previstos da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000;*

*II - concessão de uso, por meio de projetos de assentamento florestal, de desenvolvimento sustentável, agroextrativistas ou outros similares, nos termos do art. 189 da Constituição Federal e das diretrizes do Programa Nacional de Reforma Agrária;*

*III - outras formas previstas em lei.*

No que tange aos créditos de carbono, decorrentes de emissão evitada em florestas naturais, o art. 16 da Lei, antes das alterações promovidas pela MP 1151/2023, prévia a sua comercialização dentre as possíveis outorgas de direitos vetadas numa concessão florestal. No entanto, a MP 1151/2023 introduziu o direito de comercializar créditos de carbono, como um dos objetos da concessão florestal.

Atualmente, o mesmo artigo contempla a seguinte redação:

*Art. 16. A concessão florestal confere ao concessionário somente os direitos expressamente previstos no contrato de concessão.*

*§ 1º É vedada a outorga de qualquer dos seguintes direitos no âmbito da concessão florestal:*

*I - titularidade imobiliária ou preferência em sua aquisição;*

*II - acesso ao patrimônio genético para fins de pesquisa e desenvolvimento, bioprospecção ou constituição de coleções; (Revogado pela Medida Provisória nº 1.151, de 2022)*

*III - uso dos recursos hídricos acima do especificado como insignificante, nos termos da Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997 ;*

*IV - exploração dos recursos minerais;*

*V - exploração de recursos pesqueiros ou da fauna silvestre;*

*VI - comercialização de créditos decorrentes da emissão evitada de carbono em florestas naturais. (Revogado pela Medida Provisória nº 1.151, de 2022)*

*§ 2º No caso de reflorestamento de áreas degradadas ou convertidas para uso alternativo do solo, o direito de comercializar créditos de carbono poderá ser incluído no objeto da concessão, nos termos de regulamento.*

**§ 2º O direito de comercializar créditos de carbono e serviços ambientais poderá ser incluído no objeto da concessão.** (Redação dada pela Medida Provisória nº 1.151, de 2022)

*§ 3º O manejo da fauna silvestre pelas comunidades locais observará a legislação específica.*

*§ 4º Também poderão ser incluídos no objeto da concessão a exploração de produtos e de serviços florestais não madeireiros, desde que realizados nas respectivas unidades de manejo florestal, nos termos do regulamento da respectiva esfera de Governo, tais como: (Incluído pela Medida Provisória nº 1.151, de 2022)*

*I - serviços ambientais; (Incluído pela Medida Provisória nº 1.151, de 2022)*

*II - acesso ao patrimônio genético ou conhecimento tradicional associado para fins de conservação, de pesquisa, de desenvolvimento e de bioprospecção, conforme a Lei nº 13.123, de 20 de maio de 2015; (Incluído pela Medida Provisória nº 1.151, de 2022)*

*III - restauração florestal e reflorestamento de áreas degradadas; (Incluído pela Medida Provisória nº 1.151, de 2022)*

*IV - atividades de manejo voltadas à conservação da vegetação nativa ou ao desmatamento evitado; (Incluído pela Medida Provisória nº 1.151, de 2022)*

*V - turismo e visitação na área outorgada; e (Incluído pela Medida Provisória nº 1.151, de 2022)*

*VI - produtos obtidos da biodiversidade local da área concedida. (Incluído pela Medida Provisória nº 1.151, de 2022)*

No entanto, é preciso realçar que o texto da Medida Provisória que foi à sanção, após enfrentar o processo legislativo, difere da proposta original encaminhada pelo governo brasileiro, sobretudo no seu parágrafo segundo:

*§2º Ressalvadas as áreas ocupadas ou utilizadas por comunidades locais, o contrato de concessão poderá prever a transferência de titularidade de créditos de carbono do pode(r) concedente ao concessionário, durante o período da concessão, bem como o direito de comercializar certificados representativos de créditos de carbono e serviços associados, conforme regulamento.*

Essas formulações terão rebatimento direto na discussão da natureza jurídica e titularidade do crédito, como veremos mais adiante. De toda forma, as alterações promovidas na Lei de Gestão de Florestas Públicas, inclusive nos trechos assinalados, indicam regulamentação própria, em especial sobre as “regras para que o concessionário possa explorar a comercialização de crédito por serviços ambientais, inclusive de carbono ou instrumentos congêneres” (art. 20, inciso XVIII, Lei 11.284/2006 (BRASIL, 2006), incluído pela MP 1151/2023).

### 3.2. Mercado voluntário e seus padrões em carbono florestal

O programa de registro ou padrão de carbono refere-se ao conjunto completo de regras, procedimentos e metodologias segundo os quais os créditos de carbono são gerados e emitidos. Estes padrões são desenvolvidos por organizações não governamentais internacionais, garantindo a definição das metodologias, atuando como um braço regulador do sistema, geralmente com a verificação terceirizada de projetos de carbono. Como já referido, entre os principais padrões de carbono no mercado voluntário no mundo estão o *Verified Carbon Standard* (VCS), o *Gold Standard*, o *Climate, Community and Biodiversity Standards* (CCBS), o *American Carbon Registry* (ACR) e o *Plan Vivo* (Ecosystem Market Place, 2021).

O *Gold Standard* é um programa de registro que foi lançado em 2003 com apoio do World Wildlife Fund (WWF) e outras organizações. O *Gold Standard* inclui metodologias para projetos de energia renovável, eficiência energética, transporte sustentável, manejo florestal e tratamento de resíduos. Também possui metodologia específica para projetos de reflorestamento e uso da terra. Desde a sua criação, emitiu mais de 100 milhões de unidades em créditos de carbono e financiou mais de 1.800 projetos em 80 países. Conforme consta no registro, existem atualmente 32 projetos no Brasil em diferentes etapas para

certificação da *Gold Standard*. A maioria dos projetos tem interface com as atividades correlatas à eficiência energética e somente um com reflorestamento. Não há registro de projeto REDD+ envolvendo esta organização no Brasil (Gold Standard, 2023).

CCBS é um programa de registro que foi lançado em 2005 pela *Rainforest Alliance* e que oferta padrões que podem ser aderidos a projetos participantes em outros programas de registro. O programa concentra projetos que geram benefícios sociais e ambientais adicionais, além da redução de emissões de GEE. Os projetos que podem receber créditos de carbono do CCBS incluem conservação da biodiversidade, manejo florestal sustentável, restauração de áreas degradadas, desenvolvimento comunitário e mudança para fontes de energia renovável. O CCBS também exige a participação e o benefício das comunidades locais nos projetos. Até janeiro de 2023, existiam 24 registros de projetos em diferentes etapas da certificação CCBS no Brasil, 20 deles na Amazônia Legal, geralmente em coparticipação com o VCS (Verra, 2023a).

O ACR é um programa de registro que foi lançado em 1996 e concentra projetos nos Estados Unidos que reduzem ou evitam as emissões de gases causadores de efeito estufa. É reconhecido por sua abordagem flexível e pela ampla gama de projetos que aprova, desde a conservação florestal até a captura de metano em aterros sanitários. Até janeiro de 2023, no Brasil existiam 11 projetos registrados no ACR, a maioria de eficiência energética e energia renovável e apenas um projeto com carbono florestal (*Winrock International*, 2023).

O *Plan Vivo* é um programa de registro que se concentra em projetos de reflorestamento e manejo florestal sustentável. Seus projetos buscam uma abordagem liderada pela comunidade, tendo o reconhecimento de projetos voltados para pequenos agricultores e comunidades. É uma organização sem fins lucrativos, membro da rede internacional de organizações de mudança climática, o ICROA (*International Carbon Reduction and Offset Alliance*). Ainda não há nenhum



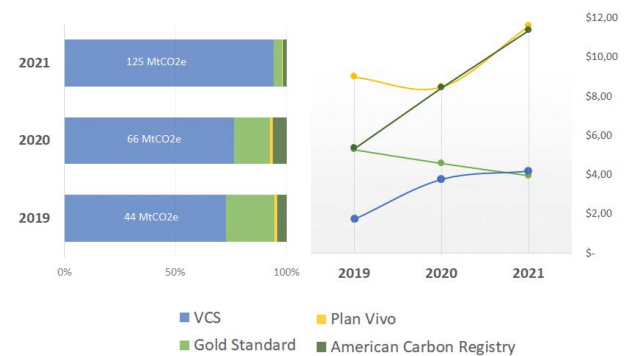
registro de projeto no território brasileiro (*Plan Vivo Foundation, 2023*).

O *Verified Carbon Standard (VCS)* é uma organização responsável pela elaboração dos padrões de projeto de carbono lançado em 2006, uma ação conjunta entre o *Climate Group*, o *International Emissions Trading Association*, o *World Economic Forum* e o *World Business Council for Sustainable Development*. O programa tem mais de 1.600 projetos registrados em mais de 80 países e é utilizado por muitas empresas, governos e organizações para compensar suas emissões. Os projetos incluem atividades como energia renovável, eficiência energética, transporte sustentável, uso da terra e manejo florestal e tratamento de resíduos. Até janeiro de 2023, existiam 190 projetos no Brasil, sendo 87 vinculadas ao setor de atividades Agriculture, Forestry and Other Land Use – AFOLU, todos certificados pela Verra (*Verra, 2023c*).

VCS é o principal padrão utilizado para projetos de carbono no mercado voluntário, conforme levantado pela *Ecosystem Marketplace (2021)*. Apesar de alcançar valores de mercado mais baixos, o programa de validação VCS tem crescido e representa 94% de todos os créditos transacionados no mercado voluntário de carbono em 2021 (*Figura 1.6*). Em termos de quantidade de projetos e impacto transacional pelo estoque de crédito comercializado, o VCS se enquadra como central no mecanismo do mercado voluntário no mundo e no Brasil.

O VCS é administrado pela organização sem fins lucrativos Verra, de forma que o VCS estabelece as normas para desenvolvimento dos projetos e a Verra fornece o serviço de registro e verificação dos créditos gerados pelos projetos. A Verra evoluiu a partir do próprio VCS para abranger uma gama mais ampla de projetos de redução de emissões, além de projetos de carbono florestal, que eram o foco principal do VCS. Atualmente a Verra maneja, além do programa VCS, o *California Offset Project Registry*, the *Climate, Community & Biodiversity Standards* e o *Sustainable Development Verified Impact Standard* (*Verra, 2023d*).

**Figura 1.6.** Volume de crédito transacionado no Mercado Voluntário de Carbono e o preço médio anual (dólares) pelos principais padrões vigentes



Fonte: *Ecosystem Marketplace (2021)*. Elaboração própria.

Nos últimos anos, a Verra tem sido alvo de críticas relacionadas à transparência e rigor na verificação de projetos de carbono, aos direitos das comunidades locais, bem como à governança e conflitos de interesse envolvendo membros da própria organização. Em 2021, o jornal *The Guardian* publicou uma investigação, alegando que muitos dos projetos não alcançariam as reduções de emissões de gases de efeito estufa prometidas. Segundo a matéria, alguns projetos não foram submetidos a uma auditoria independente e verificações suficientes. O artigo também apontou para possíveis conflitos de interesse na Verra, alegando que alguns funcionários mantiveram laços comerciais com projetos registrados pela Verra. Esses laços incluíam a propriedade de ações em empresas que desenvolviam projetos pela Verra, bem como o recebimento de remuneração por consultoria prestada a essas empresas (*The Guardian, 2021*).

No início de 2023, em uma nova série investigativa, o periódico *The Guardian* publicou reportagem sobre estudo realizado em conjunto com a revista alemã *Die Zeit* e pela organização *SourceMaterial*. A pesquisa analisou 29 projetos e concluiu que somente 8 apresentaram comprovação de reduções significativas de desmatamento, indicando que 94% dos créditos comercializados não teriam trazido os



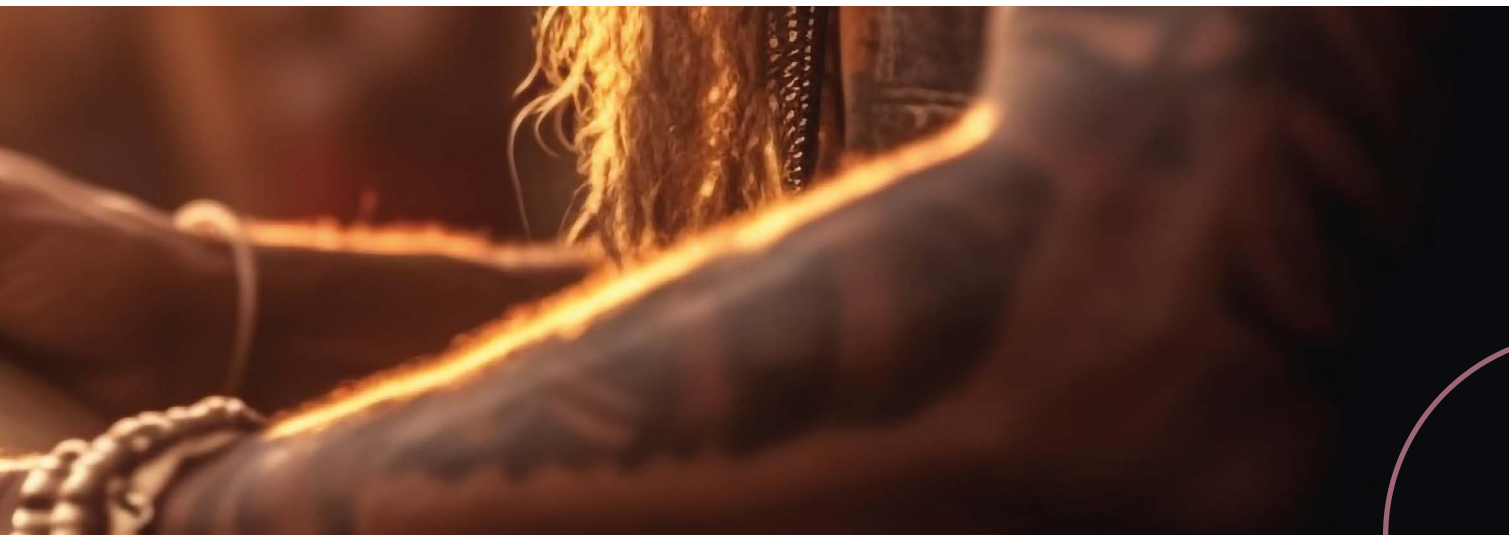
benefícios ambientais almejados. A investigação também questionou o desenvolvimento técnico dos projetos, alegando haver distorção nos cenários de linha de base, superestimando o potencial de créditos de carbono (The Guardian, 2023a).

Somam-se a essas questões as notícias de ocorrências de violações e ameaças aos povos indígenas e comunidades locais de diversas formas (The Guardian, 2023b) tais como práticas de assédios e coação na forma de comunicação com essas comunidades, falta de transparência nas tratativas, conflitos fundiários das diversas formas como sobreposição em área de uso coletivos, riscos de expulsão, práticas similares à grilagem com o uso do instrumento do CAR, entre outros (Agência Pará, 2023; Agência Pública, 2022; Amazônia Real, 2022; Euronews, 2023; Forest Peoples News, 2022; Intercept, 2022; Movimento Mundial pelas Florestas Tropicais (WRM), 2022; NEXO, 2023; RRI & McGill University, 2021; Terra de Direitos, 2022; The Guardian, 2011, 2023b; UOL, 2023).

No entanto, a Verra se posicionou em ambas as reportagens com respostas públicas, reforçando seu comprometimento em fornecer soluções eficazes para ajudar a combater as mudanças climáticas e alcançar as metas de redução de emissões de forma transparente e com confiabilidade dos créditos de carbono emitidos. Enfatizou que preza por padrões de qualidade e integridade rigorosos, garantindo que os projetos de compensação de carbono atendam a

critérios científicos e ambientais exigentes. Contestou a reportagem de 2021 afirmando que continha informações imprecisas e enganosas sobre os créditos. Sobre a recente publicação de 2023, afirma que os estudos citados foram confrontados com abordagens falhas para projetos REDD, ao usarem o 'controle sintético' da linha de base, obtendo outros valores por créditos emitidos pelos projetos. Por fim, a Verra explica que está constantemente aprimorando suas metodologias para tornar as linhas de base mais precisas e reagir a mudanças imprevisíveis que afetam as taxas de desmatamento dos diferentes locais onde atua. Em sua manifestação, a Verra relata estar trabalhando no desenvolvimento de uma metodologia única para todos os projetos REDD, a fim de garantir a consistência nas reduções de emissões (Verra, 2021, 2023e).

Conforme o levantamento realizado nas bases das certificadoras, o padrão VCS corresponde a 82% dos 233 registros de projetos em diferentes estágios de validação no Brasil, considerando a Gold Standard e ACR. Em relação à parcela de projetos apenas de carbono florestal, praticamente todos são validados pela Verra, com exceção de um projeto de reflorestamento validado pela ACR. Até março de 2023, dos 190 projetos no Brasil, 47% estão vinculados às atividades de Agricultura, Floresta e Outros Usos (AFOLU) e 35% são projetos no setor de energia. Este quadro revela que os projetos de carbono florestal, como de REDD+ e de Reflorestamento (ARR), são estratégicos na operação do mercado voluntário no país, sobretudo no bioma amazônico.



## 4. A Amazônia brasileira na mira da Verra

A Amazônia desempenha um importante papel no cenário do mercado voluntário de carbono no Brasil, conforme aponta o levantamento realizado pela equipe. A investigação contemplou o universo de projetos registrados na plataforma Verra até a data de março de 2023 (Verra, 2023b). A análise detalhada foi enfocada nos projetos do tipo AFOLU-VCS, considerando os Documentos de Concepção de Projetos, suas localizações geográficas e limites espaciais do projeto observando, a partir de técnicas de geoprocessamento, os territórios em que estão sobrepostos, com olhar especial sobre os de uso coletivo (Territórios Indígenas, Territórios Quilombolas, Unidades de Conservação de Uso Sustentável, Projetos de Assentamento Ambientalmente Diferenciados e as Florestas Públicas Não Destinadas).

Os dados mostram que a região concentra 69 dos 89 projetos AFOLU-VCS no Brasil. Os projetos são, em sua vasta maioria, de caráter particular, envolvendo proprietários e/ou empresas que desenvolvem seus projetos principalmente a partir das áreas atribuídas à Reserva Legal. Dos 69 projetos AFOLU na Amazônia Legal, 56 disponibilizaram o arquivo geoespacial da Área do Projeto. Os demais 13 projetos não estão disponíveis no sistema da Verra ou suas informações não são plenamente acessíveis<sup>15</sup>.

A amostra desses 56 foi analisada pelas autoras para verificar os tipos de territórios nos quais os projetos estão sendo implementados, visando identificar as terras de uso coletivo, ocupadas por comunidades locais ou ainda com potencial de envolvimento dessas comunidades. O procedimento considerou as áreas designadas para unidades de conservação, projetos de assentamento, territórios quilombolas, territórios indígenas, glebas estaduais e federais e as áreas com florestas públicas não destinadas. A partir dessas análises, identificamos 11 projetos com sobreposição total em áreas de uso coletivo, 22 projetos com parte da sua área sobreposta em área pública, sobreposição que ocorre de forma variada, e 23 projetos em áreas privadas (Verra, 2023b).

**Figura 1.7.** A distribuição dos projetos no registro Verra observando as categorias e projetos e a sobreposição em áreas de uso coletivo na Amazônia Brasileira



Fonte: Verra Registry (2023b), acesso março de 2023.  
Elaboração própria.

<sup>15</sup> Projetos com geodados indisponíveis: Amazon Rio REDD+ IFM, Multi-Species Reforestation in Mato Grosso, Evergreen REDD+ Project, Fortaleza Ituxi REDD Project, Itaúba REDD+ Project, IWC Brazilian Amazon Grouped REDD, Jari/Amapá REDD+ Project, Jari/Pará REDD+ Project, Maísa REDD+ Project, ReforesTerra Grouped Project, SIMFlor Programme 1, SIMFlor Programme 2, Urupiangá Grouped REDD+ Project

A Figura 1.1 apresenta os 11 projetos com sobreposição significativa entre a área assinalada na documentação do projeto e áreas de uso coletivo. A maior parte se concentra no estado do Pará, 6 projetos, e o restante é distribuído entre os estados do Amazonas e Rondônia. Considerando que este levantamento foi realizado por meio de procedimentos de geoprocessamento, vale registrar que nem todos esses projetos assinalam de maneira explícita o envolvimento com áreas de uso coletivo nos seus Documentos de Desenvolvimento do Projeto (PDD, sigla em inglês) - trazendo em evidência certas fragilidades no quesito transparência e no acesso a informações disponibilizadas pela Verra. Avaliando

os documentos oficiais dos projetos, as populações beneficiárias são registradas como proponentes em somente 3 deles: RESEX Rio Preto Jacundá REDD, Ribeirinho REDD e Suruí Forest Carbon. Do ponto de vista dos territórios, a maior parte está em RESEX (5), em RDS (3), e Territórios Indígenas (2). Ao cruzarmos as informações disponibilizadas na base da Verra com as bases de dados fundiários públicas, foram identificadas 11 glebas estaduais e federais, áreas públicas não destinadas, com a presença de áreas de projetos REDD, algumas com alto potencial de estarem sob áreas de uso coletivo - classificados com base em informações adicionais providas do trabalho de campo.

**Figura 1.1.** Projetos do tipo REDD+ (VCS) na Amazônia brasileira com sobreposição geoespacial em áreas de uso coletivo na Amazônia

Nome do Projeto	Id Verra	Status	Início do crédito	Carbono (kton/ano)	Período (anos)	Proponentes	Território
Boa Fé REDD (RO)	2482	Registro/verificação solicitados para aprovação	2020	129.0	10	NRD Desenvolvimento de Recursos Naturais; Ecológica Assessoria Ltda	Reserva de Desenvolvimento Sustentável Aripuanã; Floresta Estadual Aripuanã; Reserva
Ecomapuá Amazon REDD (PA)	1094	Registrado (2020)	2003	7.2	30	Ecomapuá Conservação; Sustainable Carbon	Reserva Extrativista Mapuá; Reserva Extrativista Terra Grande Pracuúba
Pacajai REDD+ (PA)	981	Registrado (2020)	2009	26.4	40	Avoided Deforestation Project (ADPML); Ecosystem Services	Gleba Joana Peres II; Gleba Pracupi
RESEX Rio Preto Jacundá REDD (RO)	1503	Registrado (2016)	2012	41.4	30	Asmorex (associação); Biofilica Investimentos Ambientais	Reserva Extrativista Rio Preto-Jacundá
Ribeirinho REDD+ (PA)	2620	Em desenvolvimento	2017	113.1	30	Associação Amigos dos Ribeirinhos; Sindicato dos Produtores Rurais; Moradores	PDS Liberdade I; Gleba Pracupi; PEAEX Jacare Puru; Gleba Joana Peres I e II
Rio Anapu-Pacaja REDD (PA)	2252	Registrado (2021)	2016	93.8	30	Brazil Agfor LLC	PDS Liberdade I; PEAEX Jacare Puru; Gleba Joana Peres II
RMDLT Portel REDD (PA)	977	Registrado (2020)	2019	55.3	40	RMDLT Property Group; ALLCOT Group	PDS Liberdade I; Gleba Acaraã; Gleba Joana Peres II; Gleba Pracupi
Samaúma REDD+ (AM)	3816	Em validação	2020	42.6	30	Terra Vista Gestora de Recursos; Ituxi Administração e Participação	PAE Aripuanã-Guariba
Suruí Forest Carbon (RO/MT)	1118	Registrado (2020)	2009	24.7	30	Metarellá Association of the Suruí Indigenous People	Terra Indígena Sete de Setembro
Sustainable Forestry Management Plan (PA/AM)	1561	Em desenvolvimento	2016	10.0	30	Global Servicos de Engenharia	Terra Indígena Kararaô; Estação Ecológica da Terra do Meio; Reserva Extrativista Rio Xingu
The Juma Sustainable Development Reserve Project (AM)	1596	Registro solicitado	2016	23.9	10	Fundação Amazonas Sustentável - FAS	Reserva de Desenvolvimento Sustentável do Juma

Fonte: Verra Registry (2023b), acesso em março de 2023. Elaboração própria

Em relação aos 22 projetos com parcelas em áreas públicas<sup>16</sup>, há uma variação significativa nos padrões que

impossibilita afirmações conclusivas sem uma análise aprofundada e triangulada com outros dados, incluindo os docu-

<sup>16</sup> Projetos com algum tipo de sobreposição em áreas de uso coletivo: ABC Norte REDD Project, Altamira Grouped REDD+, Boa Esperança Grouped REDD+ Project, Brazilian Amazon APD Grouped Project, CAAPI II REDD+ Project, Carbono Verde AR Project, Cauaxi RTEDD+ Grouped Project, Cikel Brazilian Amazon REDD APD Project, Floresta Verde REDD+ Project, Gairova REDD+ Project, Hiwi REDD+ Project, Jutaituba REDD+ Project, Mamuriá Grouped REDD Project, Rio Madeira Grouped, Rio Manito Grouped REDD Project, Serenity Valley REDD Project, The Purus Project, The Russas, Triunfo do Xingu Grouped REDD+ Project, The Valparaíso Project, Western Amazon REDD+ Grouped Project.

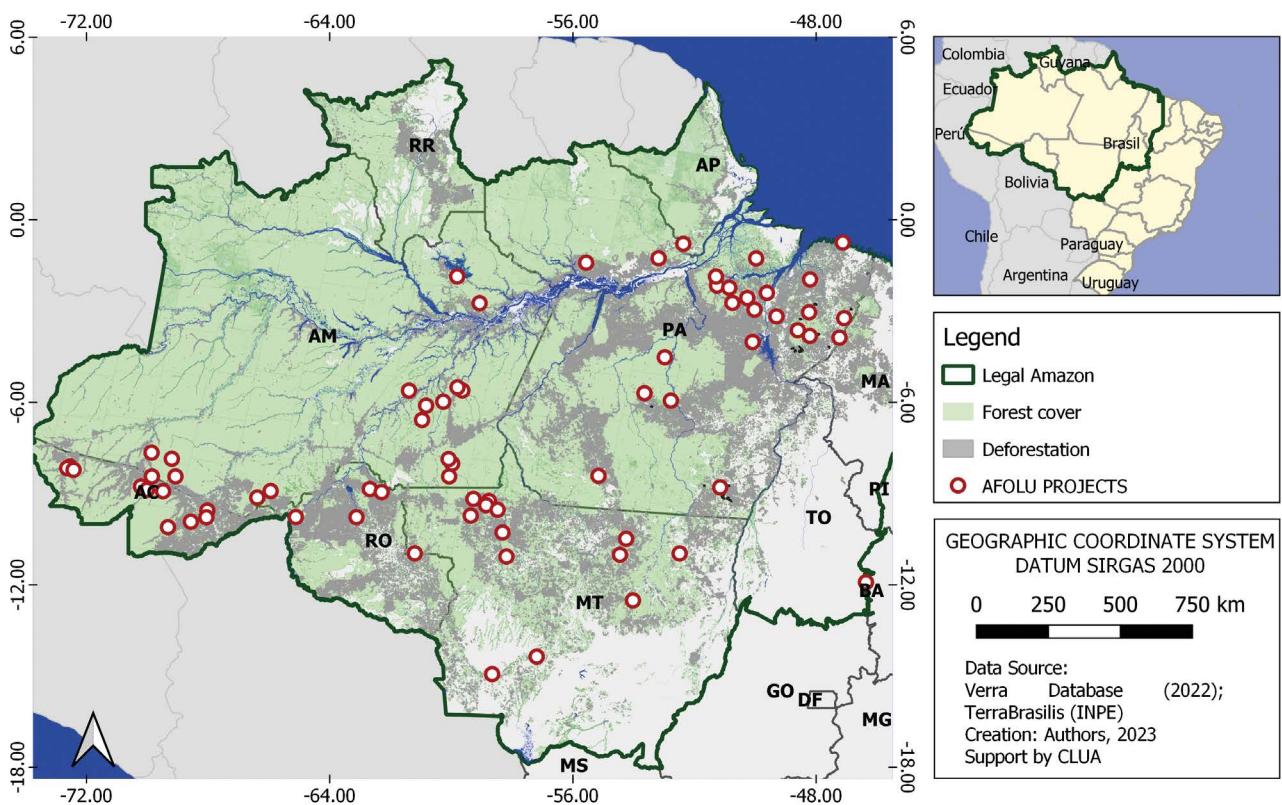
mentos oficiais do projeto, dos territórios demarcados e outras referências. De maneira geral, foram identificados 39 territórios públicos sendo afetados espacialmente pelos 22 projetos, portanto, alguns projetos se sobrepondo em mais de uma área pública. A grande maioria dessas áreas é gleba estadual ou federal, mas também foram identificadas florestas públicas não destinadas, projetos de assentamento e Unidades de Conservação. Diante de uma leitura geral, os casos com sobreposições sugerem situações de potenciais conflitos fundiários, cujas parcelas de “afetação” do projeto incorporam áreas públicas, a maioria não destinada. Os estados que mais apresentaram este tipo de situação foram o Acre e Pará.

A distribuição dos 69 projetos da Verra na Amazônia Legal está espacialmente ilustrada na Figura 1.8. Os projetos estão localizados ao longo do arco de desmatamento, uma área que se estende por vários estados, com intensa mudança da cobertura florestal pela expansão da agropecuária e de atividades ilegais, como a mineração, exploração madeireira e o garimpo. Uma faixa com alta diversidade socioambiental, ausência de políticas públicas

e insegurança fundiária, marcada historicamente por conflitos socioambientais. Dada essa complexidade, há um enorme desafio para atuação do poder público nessa região. Soma-se a este cenário o contexto dos projetos de carbono, incorporando novas dinâmicas e relações.

Considerando que a elegibilidade da área para um projeto do tipo REDD+ depende da presença de fatores de pressão que causam desmatamento e degradação florestal, entende-se que a distribuição ao longo do arco do desmatamento é um desdobramento do enquadramento metodológico exigido pela metodologia do VCS, que visa a garantia de adicionalidade dos projetos considerando o cenário futuro caso o projeto não seja implementado. Os projetos estão distribuídos nesta faixa, com três principais aglomerados de projetos de carbono florestal. O primeiro e mais expressivo, na região nordeste do Pará, onde localiza-se o município de Portel, com cinco projetos em curso. O segundo assume um espaço triangular, conectando parte de Mato Grosso, Amazonas e Rondônia. E por último, o agrupamento no estado do Acre e parte no sul do estado do Amazonas.

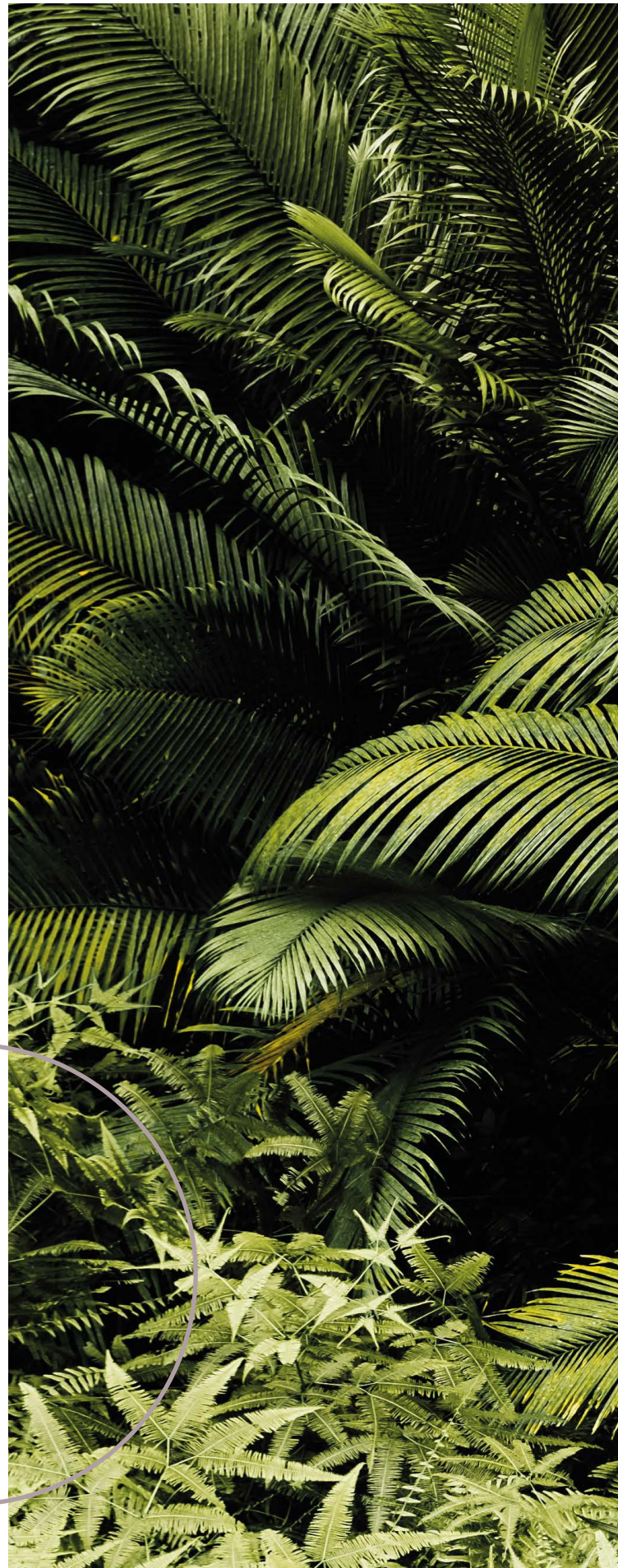
**Figura 1.8.** Mapa com a distribuição dos projetos registrados no VCS em locais da Amazônia Legal, levantamento de março de 2023



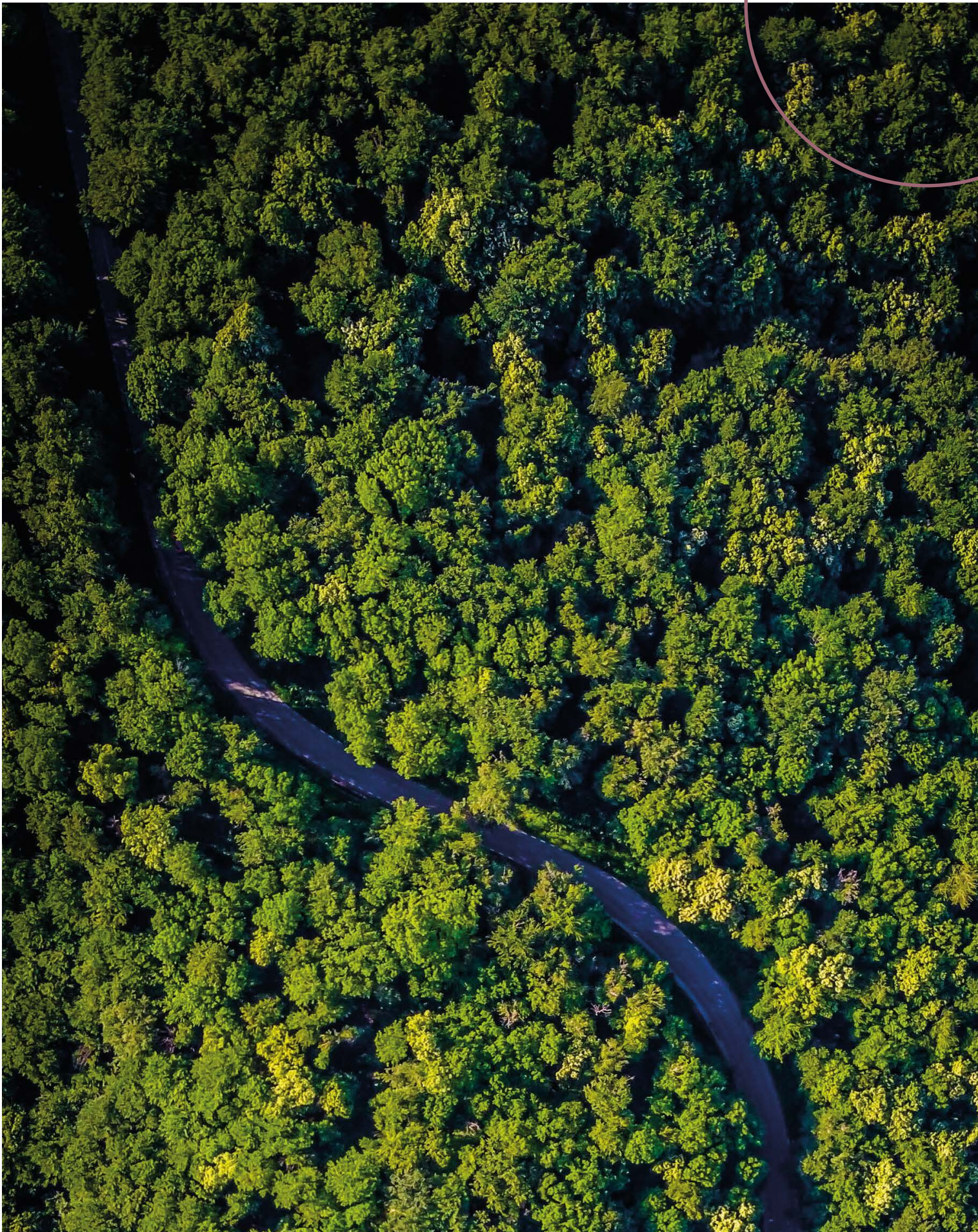
O fato de tais projetos estarem, em sua grande maioria, localizados na região do arco do desmatamento denota mais um elemento de análise para uma região (de fronteira) que historicamente experimenta uma diversidade de vetores de pressão, presentes na matriz de causas para conflitos fundiários e socioambientais. Na próxima Parte, analisaremos as categorias fundiárias presentes na Amazônia e eventuais implicações para as relações contratuais em contexto de projetos do mercado voluntário de carbono.

Algumas perguntas nortearão os próximos capítulos, tais como:

- Como o quadro jurídico-normativo agrário e fundiário brasileiro salvaguarda os direitos comunitários sobre terras, territórios e bens naturais em contexto do mercado voluntário de carbono na Amazônia brasileira?
- Quais são os principais atores – estatais e não estatais – que participam ou dispõem de interesse nesses projetos?
- Haveria alguma tutela administrativa sobre essas relações de aparência privada? Qual papel ou função deve o poder público cumprir?









## ●● PARTE II

### Abordagem baseada em direitos humanos: proteção dos territórios em contexto de projetos de carbono

#### 5. Amazônia, povos e comunidades tradicionais e a questão fundiária

Com o foco analítico para áreas de uso coletivo e direitos territoriais na Amazônia Legal brasileira, passamos a analisar se o direito brasileiro, em matéria fundiária sobre os direitos coletivos e territoriais, pode ser reivindicado para orientar o mercado voluntário de carbono.

Para tanto, é importante, primeiro, definir as áreas de uso coletivo objeto deste estudo. Além disso, relevante identificar as principais normas que regulam as relações internas e atores externos (direito de propriedade) – poder público e atores não-estatais – para cada uma das categorias de áreas de uso coletivo identificadas. O objetivo é compreender se no âmbito das terras de uso coletivo caberia tutela administrativa por parte do Estado nas negociações do mercado voluntário de carbono, e, se sim, em que medida pode se dar essa atuação diante das relações de comercialização de créditos de carbono.

Assim, trazemos como pressuposto que a questão fundiária<sup>17</sup> é chave interpretativa para análise de validade e conformidade das relações contratuais de créditos de carbono no mercado voluntário, apresentando pontos de cautela para as diferentes categorias, sobretudo nos territórios da Amazônia.

Como delimitação teórica ou conceitual do objeto de análise dispomos da concepção de propriedade comum “áreas de uso – para a agricultura, pecuária, extrativismo animal e vegetal das populações tradicionais – regularizadas pelo poder público” (Benatti, 2011). Ao

dispor do direito vigente e consuetudinário, Benatti apresenta classificação jurídica dessas categorias fundiárias que orientará essa análise.

Ao discorrer sobre o reconhecimento da diversidade social e de posse das populações tradicionais, salvo as terras indígenas, na Amazônia, Benatti (2011; 2018) usa a expressão “posse agroecológica” para distinguir a posse em terras tradicionalmente ocupadas da posse civil e agrária. “Os elementos cultural e econômico são importantes para entender como ocorre a posse da terra e dos recursos naturais e suas relações sociais” (BENATTI, 2011).

Em atenção à classificação junto ao Cadastro Nacional de Florestas Públicas, em 2020, a área total (no Brasil) de Florestas Comunitárias Federais destinadas e não destinadas, sem sobreposições, era de 309.436.585 hectares, abrigando Terras Indígenas (TI), Reservas Extrativistas (Resex), Reserva de Desenvolvimento Sustentável (RDS), Projetos de Assentamento Agroextrativista (PAE), Projetos de Desenvolvimento Sustentável (PDS) e Projetos de Assentamento Florestal (PAF). Essa é uma classificação relevante para esse estudo, que adicionando os territórios quilombolas (TQ) e as áreas de posse de ribeirinhos e outros Povos e Comunidades Tradicionais regularizadas pela Secretaria de Patrimônio da União (SPU), revela o escopo de categorias fundiárias trabalhadas. Ver Quadro 2.1 com categorias jurídicas, definição e especificidades:

<sup>17</sup> Como “questão fundiária” estamos compreendendo a forma de se adquirir ou reconhecer a terra ou território, bem como sua gestão, em que ambas encontram premissas no texto constitucional, reguladas pelo poder público (art. 5º, XXII, XXIII).

**Quadro 2.1.** Quadro descritivos das principais categorias jurídicas (âmbito federal)

DEFINIÇÃO JURÍDICA	SITUAÇÃO FUNDIÁRIA	NORMATIVAS
<b>Floresta Nacional (Flona)</b>		
<p>Unidade de conservação com espécies predominantemente nativas e tem como objetivo básico o uso múltiplo sustentável dos recursos florestais e a pesquisa científica.</p>	<p>A Floresta Nacional é de domínio e posse públicos (da União), com a permanência de população tradicional admitida.</p> <p>A criação e a regularização fundiária são de responsabilidade do órgão ambiental federal.</p>	<p>Constituição Federal 1988 - arts. 20, 23 e 225</p> <p>Competência federal</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Lei nº 9.636, de 15 de maio de 1998</li> <li>- Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000</li> <li>- Decreto nº 4.340, de 18 de julho de 2002</li> <li>- Lei Complementar 140, de 8 de dezembro de 2011</li> <li>- Portaria interministerial MP/MMA nº 436/2009</li> <li>- Instrução normativa ICMBio nº 5/2022</li> </ul>
<b>Reserva Extrativista (Resex)</b>		
<p>Área utilizada por populações extrativistas tradicionais, cuja subsistência baseia-se no extrativismo e tem como objetivos proteger os meios de vida e a cultura dessas populações e assegurar o uso sustentável dos recursos naturais da unidade.</p>	<p>A Reserva Extrativista é de domínio público (da União, se federal), com uso concedido às populações extrativistas tradicionais (Contrato de Concessão Direito Real de Uso).</p> <p>A criação e a regularização fundiária são de responsabilidade do órgão ambiental, federal (podendo também ser estadual).</p>	<p>Constituição Federal 1988 - arts. 20, 23 e 225</p> <p>Convenção 169 - OIT</p> <p>Competência federal</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Lei nº 9.636, de 15 de maio de 1998</li> <li>- Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000</li> <li>- Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009</li> <li>- Decreto nº 98.897, de 30 de janeiro de 1990</li> <li>- Decreto nº 4.340, de 18 de julho de 2002</li> <li>- Convenção 169 da OIT (Decreto 5.051/2004, vigência atual pelo Decreto 10.088/2019)</li> <li>- Lei Complementar 140, de 8 de dezembro de 2011</li> <li>- Portaria interministerial MP/MMA nº 436/2009</li> <li>- Instrução normativa ICMBio nº 5/2022</li> </ul>
<b>Reserva do Desenvolvimento Sustentável (RDS)</b>		
<p>É uma área natural que abriga populações tradicionais, cuja existência baseia-se em sistemas sustentáveis de exploração de recursos naturais, desenvolvidos ao longo de gerações e adaptados às condições ecológicas locais e que desempenham um papel fundamental na proteção da natureza e na manutenção da diversidade biológica.</p>	<p>A RDS é de domínio público, sendo que as áreas particulares incluídas em seus limites devem ser, quando necessário, desapropriadas, de acordo com o que dispõe a lei. O uso das áreas ocupadas pelas populações tradicionais também será regulado de acordo com a lei (arts. 20 e 23 da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000)</p> <p>A criação e a regularização fundiária são de responsabilidade do órgão ambiental, federal ou estadual</p>	<p>Constituição Federal 1988 - arts. 20, 23 e 225</p> <p>Competência federal</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Lei nº 9.636, de 15 de maio de 1998</li> <li>- Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000</li> <li>- Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009</li> <li>- Decreto nº 4.340, de 18 de julho de 2002</li> <li>- Convenção 169 da OIT (Decreto 5.051/2004, vigência atual pelo Decreto 10.088/2019)</li> <li>- Lei Complementar 140, de 8 de dezembro de 2011</li> <li>- Portaria interministerial MP/MMA nº 436/2009</li> <li>- Instrução normativa ICMBio nº 5/2022</li> </ul>



<b>Território Quilombola</b>		
<p>Consideram-se remanescentes das comunidades dos quilombos os grupos étnico-raciais, segundo critérios de auto atribuição, com trajetória histórica própria, dotados de relações territoriais específicas, com presunção de ancestralidade negra relacionada com a resistência à opressão histórica sofrida. A caracterização dos remanescentes das comunidades dos quilombos será atestada mediante autodelimitação da própria comunidade. São terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos, utilizadas para a garantia de sua reprodução física, social, econômica e cultural.</p>	<p>Título de domínio coletivo (propriedade). Registro em cartório.</p> <p>A criação e a regularização fundiária são de responsabilidade do órgão de terra federal (no caso de terras privadas ou terras públicas federais) ou estadual (no caso de terras públicas estaduais).</p>	<p>Constituição Federal 1988 – arts 215, 216 e art. 68 do Ato das Disposições Transitórias</p> <p>Competência federal</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009</li> <li>- Decreto 4.887, de 20 de novembro de 2003</li> <li>- Convenção 169 da OIT (Decreto 5.051/2004, vigência atual pelo Decreto 10.088/2019)</li> <li>- Instrução Normativa nº 128, de 30 de agosto de 2022</li> </ul>
<b>Projeto de Assentamento Agroextrativista (PAE)</b>		
<p>É uma modalidade de projeto de assentamento que permite a exploração extrativa e desenvolvimento de atividades economicamente viáveis e ecologicamente sustentáveis, executadas pelas populações que ocupam ou venham a ocupar uma determinada área. A criação e a regularização fundiária são de responsabilidade do órgão de terra federal – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra). Os estados podem ter categoria de destinação análoga.</p>	<p>Obtenção da terra, criação do Projeto e seleção dos beneficiários é de responsabilidade da União através do Incra.</p> <p>Titulação (Concessão de Uso) de responsabilidade da União. Área de domínio público, com usufruto da terra e dos recursos naturais renováveis concedidos às populações tradicionais.</p> <p>Os estados podem ter categoria de destinação análoga.</p> <p>Os beneficiários são geralmente oriundos de comunidades extrativistas; Atividades ambientalmente diferenciadas.</p>	<p>Constituição Federal 1988 – arts. 184 a 191</p> <p>Competência federal</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993</li> <li>- Decreto nº 9.311, de 15 de março de 2018</li> <li>- Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009</li> <li>- Instrução Normativa Incra nº 106, de 18 de outubro de 2021</li> <li>- Instrução Normativa Incra nº 112, de 22 de dezembro de 2021</li> <li>- Instrução Normativa Incra nº 129, de 15 de dezembro de 2022</li> <li>- Portaria/Incra/nº 269, de 23 de outubro de 1996</li> <li>- Portaria/Incra/nº 2.445, de 15 de dezembro de 2022</li> </ul>
<b>Projeto de Desenvolvimento Sustentável (PDS)</b>		
<p>É uma modalidade de projeto de assentamento, de interesse socioeconômico-ambiental, destinado às populações que já desenvolvem ou que se disponham a desenvolver atividades de baixo impacto ambiental, dependendo da aptidão da área.</p>	<p>Obtenção da terra, criação do Projeto e seleção dos beneficiários é de responsabilidade da União através do Incra.</p> <p>Os estados podem ter categoria de regularização fundiária análoga.</p> <p>A titulação é coletiva e é de responsabilidade da União. Área de domínio público, com usufruto da terra e dos recursos naturais renováveis concedidos às populações tradicionais.</p>	<p>Constituição Federal 1988 – arts. 184 a 191</p> <p>Competência federal</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993</li> <li>- Decreto nº 9.311, de 15 de março de 2018</li> <li>- Instrução Normativa Incra nº 65, de 27 de dezembro de 2010</li> <li>- Instrução Normativa Incra nº 99, de 30 de dezembro de 2019</li> <li>- Instrução Normativa Incra nº 112, de 22 de dezembro de 2021</li> <li>- Instrução Normativa Incra nº 129, de 15 de dezembro de 2022</li> </ul>


<b>Projeto de Assentamento Florestal (PAF)</b>		
<p>É uma modalidade de assentamento, voltada para o manejo de recursos florestais em áreas com aptidão para a produção florestal familiar comunitária e sustentável, especialmente aplicável à região Norte.</p> <p>Os produtos passíveis de obtenção com o manejo florestal de uso múltiplo e integral dos recursos florestais são: madeira, óleos vegetais, látex, sementes, corantes e outros, além dos serviços de preservação da biodiversidade, de resgate do gás carbônico e outros.</p>	<p>Obtenção da terra, criação do Projeto e seleção dos beneficiários é de responsabilidade da União através do Incra.</p> <p>Os estados podem ter categoria de regularização fundiária análoga.</p> <p>A titulação é coletiva e é de responsabilidade da União. Área de domínio público, com usufruto da terra e dos recursos naturais renováveis concedidos às populações tradicionais.</p>	<p>Constituição Federal 1988 – arts. 184 a 191</p> <p>Competência federal</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993</li> <li>- Decreto nº 9.311, de 15 de março de 2018</li> <li>- Instrução Normativa Incra nº 65, de 27 de dezembro de 2010</li> <li>- Instrução Normativa Incra nº 99, de 30 de dezembro de 2019</li> <li>- Instrução Normativa Incra nº 112, de 22 de dezembro de 2021</li> <li>- Instrução Normativa Incra nº 129, de 15 de dezembro de 2022</li> </ul>
<b>Terras Indígenas</b>		
<p>Terra indígena é uma porção dentro do território nacional, tradicionalmente ocupada ou habitada por uma ou mais comunidades indígenas, utilizadas para suas atividades produtivas, imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários ao seu bem-estar e à necessária reprodução física e cultural.</p>	<p>Posse indígena. Usufruto constitucional indígena exclusivo (domínio da União).</p> <p>Após regular processo administrativo, respeitado o devido processo legal, de demarcação e homologação por Decreto Presidencial, é levado à registro imobiliário como propriedade da União. Títulos anteriormente existentes são cancelados.</p>	<p>Constituição Federal 1988 – art. 20 e art. 231</p> <p>Competência federal</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Lei nº 6.001, de 19 de dezembro de 1973</li> <li>- Decreto nº 1.775, de 8 de janeiro de 1996</li> <li>- Convenção 169 da OIT (Decreto 5.051/2004, vigência atual pelo Decreto 10.088/2019)</li> <li>- Decreto 7.747 de 5 de junho de 2012</li> <li>- Portaria MJ nº 14, de 9 de janeiro de 1996</li> <li>- Portaria MJ nº 2.498, de 31 de outubro de 2011</li> </ul>
<b>Áreas da União com Termo de Autorização de Uso Sustentável (TAUS)</b>		
<p>Áreas de domínio da União, em especial as áreas de várzeas, cuja destinação considera a legislação patrimonial, ambiental e de proteção dos povos e comunidades tradicionais.</p>	<p>Domínio da União, podendo haver destinação posterior quando legalmente possível.</p> <p>TAUS são conferidos em caráter transitório e precário com o objetivo de possibilitar a ordenação do uso dos recursos naturais</p>	<p>arts. 6º, 20, 182, 186 e 216 da Constituição Federal de 1988,</p> <p>Decreto-Lei nº 9760/1946</p> <p>arts. 1º, 10-A e 18, §1º, da Lei nº 9.636/1998</p> <p>art. 7º do Decreto-Lei nº 271/1967</p> <p>Portaria SPU nº 89/2010</p>

Fonte: adaptação de Benatti (2011).

## 6. Questão fundiária e suas implicações para o mercado voluntário

Os contratos de carbono são estabelecidos a partir de escopos territoriais, com áreas de projeto definidas, possivelmente em áreas com a presença de pessoas, grupos, povos que detêm diferentes relações de uso,

posse e propriedade da terra. Na Amazônia, para além da diversidade social, biológica e cultural, também são encontradas diversas relações jurídicas com a terra. Apesar do debate fundiário na Amazônia não ser



tema novo, as implicações da questão fundiária para o mercado voluntário de carbono ainda nos parecem pouco analisadas.

Dentro do escopo deste trabalho, o olhar passa especificamente pelos povos e comunidades tradicionais, com foco nas modalidades coletivas de uso da terra. Para além das áreas devolutas não arrecadadas, são encontradas áreas destinadas - ou em processo de destinação - por quatro órgãos federais (Funai, ICMBio, SPU e Incra) além dos órgãos estaduais de terras. Com exceção da possibilidade de quilombolas serem previamente proprietários de suas terras, todas as outras situações fundiárias aqui tratadas dependem de um processo de afetação da área por parte do Estado, o que implica a destinação de uma área a comunidades - sejam povos indígenas, comunidades locais, assentados rurais, quilombolas - para um fim determinado. Aqui trataremos especificamente das áreas afetadas ou em processo de afetação.

Cabe destacar que o processo de arrecadação, delimitação e afetação dessas áreas muitas vezes ultrapassa o período de uma década e, quando da análise de proposta de contrato de venda de crédito de carbono, deve ser observado o estágio contemporâneo de regularização de cada área, o que segue apresentado na sequência.

## 6.1. Projetos de Assentamentos Federais com previsão de posse coletiva da área

Existem três modalidades de projetos de assentamentos que contemplam modalidades coletivas de uso da terra e populações tradicionais, ambientalmente diferenciados: Projeto Agroextrativista (PAE), Agroflorestal (PAF) ou de Desenvolvimento Sustentável (PDS). Em todos os casos, a destinação das áreas se dá de forma coletiva por meio de Contrato de Concessão de Direito Real de Uso (CDRU) ou Título de Domínio (TD) e ambos os documentos dispõem de cláusulas resolutivas, condicionantes que agravam o imóvel e vinculam a relação das famílias

assentadas com o poder público. Não há restrição quanto à alienabilidade das áreas após o cumprimento das cláusulas resolutivas, devendo o cartório de registro de imóveis observar as restrições sobre reconcentração de área conforme previsto na legislação.

Em se tratando de áreas privadas, a obtenção pelo Poder Público para destinação se dá, principalmente, pelos processos de compra (Decreto 433/1992) (BRASIL, 1992) ou desapropriação para fins de reforma agrária (Lei 8.629/1993) (BRASIL, 1993) no caso de criação de projetos de assentamento; no caso de unidades de conservação e territórios quilombolas, o instrumento principal é a desapropriação por interesse social (Lei 4.132/1962) (BRASIL, 1962). Outras modalidades de obtenção, como permuta, dação em pagamento, adjudicação etc., têm as mesmas características da compra (dentro do escopo deste trabalho e sob a ótica fundiária).

As compras e instrumentos análogos são ferramentas que garantem a dominialidade imediata da terra. Já as desapropriações são, via de regra, processos judiciais morosos em que é solicitada a imissão prévia na posse mediante depósito em juízo do valor do imóvel. Nesses casos, a dominialidade só é garantida ao fim do processo desapropriatório (muitas vezes decenais e com tramitação em diferentes instâncias). Ainda, de acordo com a Constituição Federal de 1988, os terrenos de marinha e seus acrescidos são áreas da União e não são alienáveis, cabendo apenas concessões. (BRASIL, 1988).

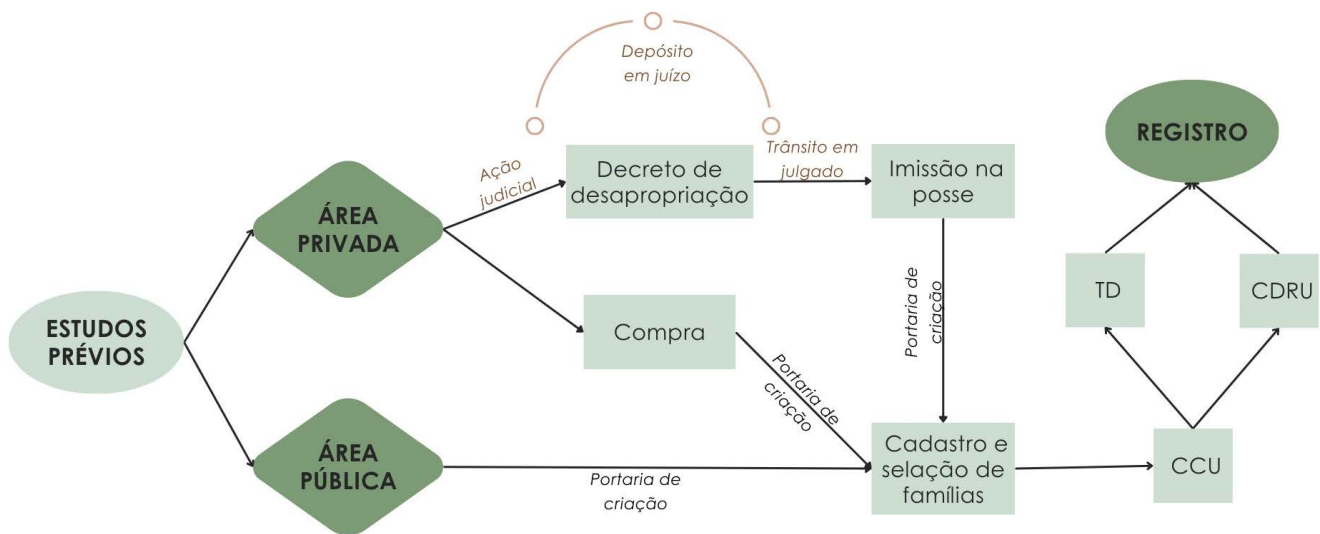
A CF 1988, em seu art. 184, estabeleceu que "Compete à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social, mediante prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária (...)". A desapropriação é, historicamente, o instrumento principal de obtenção de terras privadas para criação de assentamentos e está regulamentada na Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993. Entretanto, a maioria dos projetos de assentamentos com posse coletiva está na Amazônia, onde o principal instrumento é a arrecadação de terras públicas federais (BRASIL, 1988).

As modalidades de projetos de assentamento com posse coletiva, tratados pelo Incra como ambientalmente diferenciados, foram regulamentadas entre os anos 2001 e 2003<sup>18</sup>. A criação dessas modalidades teve como objetivo (i) atender demandas das populações tradicionais e (ii) anunciar uma estratégia de criação de assentamentos casada com a conservação ambiental, em contraponto ao antigo modelo de colonização

baseado em modalidades anteriores: Projeto Integrado de Colonização - PIC, Projeto de Assentamento Dirigido - PAD, Projeto de Assentamento Rápido - PAR e Projeto de Assentamento Federal - PA.

No esquema abaixo, são apresentados os diferentes caminhos do ponto de vista fundiário na criação e destinação de projetos de assentamento.

**Figura 2.1.** Processo de criação e destinação de projetos de assentamento (Incra)



Fonte: Incra (2023). Elaboração própria.

Deve ser ressaltado que a assinatura de CDRU ou TD depende da dominialidade do imóvel em nome do Incra. Portanto, dentro do escopo dos contratos de crédito de carbono, as famílias assentadas podem ser posseiras sob condições resolutivas, proprietárias sob condições resolutivas ou proprietárias sem condições resolutivas.

administrativa ou anuência autárquica, em virtude da natureza pública do domínio.

Embora exista normatização específica para o manejo florestal sustentável em assentamentos (IN 65/2010), não há normatização específica para a realização de contratos de crédito de carbono. Desta forma, há um limbo normativo sob o qual operam tais contratos nos assentamentos. Conseqüentemente, a validade jurídica de cada um deles deve ser analisada caso a caso e, a priori, todos necessitariam de algum tipo de tutela

Por fim, cabe ressaltar a importância das cláusulas resolutivas dos contratos firmados entre o Incra e as famílias assentadas. Em especial, destacamos as reservas dispostas na Lei 8.629/1993 (BRASIL, 1993):

*Art. 21. Nos instrumentos que conferem o título de domínio, concessão de uso ou CDRU, os beneficiários da reforma agrária assumirão, obrigatoriamente, o compromisso de cultivar o imóvel direta e pessoalmente, ou por meio de seu núcleo familiar, mesmo que por intermédio de cooperativas, e o de não ceder o seu uso a*

<sup>18</sup> O PAE é modalidade destinada às populações tradicionais da respectiva área para exploração de riquezas extrativistas (Portaria Incra/P/nº 268/1996); o PDS intenciona conciliar o assentamento com áreas de interesse ambiental (Portaria INCRA nº 477/1999); o PAF prevê o manejo florestal sustentável dos recursos florestais (Portaria Incra/nº 1.141/2003). Recentemente, todas essas modalidades foram acolhidas e tiveram objetivos atualizados por meio das INs 99/2019 e 129/2022.

*terceiros, a qualquer título, pelo prazo de 10 (dez) anos. (Redação dada pela Lei nº 13.001, de 2014)*

*Parágrafo único. A família beneficiária poderá celebrar o contrato de integração de que trata a Lei nº 13.288, de 16 de maio de 2016. (Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017).*

Nesse sentido, é possível concluir que depois desses 10 (dez) anos, cumpridas as cláusulas resolutivas dessa categoria jurídica, o domínio da área passa a domínio privado. Porém, o uso coletivo é mantido com matrícula única e o nome de todos os assentados.

Por fim, até o momento de elaboração desse relatório, não foi possível encontrar manifestação formal do Inkra que autorize ou impeça a realização de projetos de carbono em assentamentos federais.

## 6.2. Projetos de Assentamento no Estado do Pará com previsão de posse coletiva da área

“Terras (ITERPA), tem a prerrogativa de afetar suas terras públicas com projetos estaduais de assentamento extrativista (PEAEX) ou sustentável (PEAS). Assim, como as modalidades anteriormente citadas, o foco aqui também são as modalidades coletivas de uso da terra e populações tradicionais.” PASSAR PARA: Terras (ITERPA), tem a prerrogativa de afetar suas terras públicas com projetos estaduais de assentamento extrativista (PEAEX) ou sustentável (PEAS). Assim, o foco aqui também são as modalidades coletivas de uso da terra e populações tradicionais.

A destinação é regulamentada pela IN 03/2010 - ITERPA e vai se dar de forma coletiva por meio de Contratos de Concessão de Direito Real de Uso (CCDRU), que dispõem de cláusulas resolutivas de inalienabilidade, que reserva ao ente público o domínio da área.

Diferente do estabelecido nos regramentos do Inkra, não há previsão de perda de dominialidade da área pelo ente público, ou seja, não há a transferência da esfera pública para a privada. Tal situação reforça a necessidade de anuência prévia do ITERPA a qualquer atividade nos assentamentos estaduais que não esteja prevista na CDRU. Assim, smj., a implementação de projetos que visem à negociação de créditos de carbono em áreas de assentamento ambientalmente diferenciados no Pará deverá contemplar a participação do órgão público estadual.

## 6.3. Territórios quilombolas

O Inkra também é responsável pela regularização fundiária de territórios quilombolas que, conforme normativo, devem ser titulados de forma coletiva e definitiva como parte da política de reparação histórica<sup>19</sup>. Os títulos de domínio são emitidos pelo Inkra à associação representativa da comunidade e, neste caso, as áreas tituladas são inalienáveis.

A Constituição Federal definiu, no art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que “aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos” (BRASIL, 1988). Assim, conforme estabelecido no Decreto 4.887/2003, a certificação de comunidades quilombolas é baseada no critério de autoatribuição relacionada com trajetória histórica própria, relações territoriais específicas e presunção de ancestralidade negra relacionada com a resistência à opressão histórica sofrida e não baseada em aspectos fundiários (BRASIL, 2003). Ou seja, comunidades quilombolas podem estar em terras privadas de outros proprietários, terras privadas próprias, terras públicas destinadas<sup>20</sup>, terras públicas não destinadas ou mesmo terras devolutas (não arrecadadas até então). A regularização fundiária, quando cabível, é procedimento

<sup>19</sup> O Inkra é a autarquia competente, na esfera federal, pela titulação dos territórios quilombolas (Decreto 4.887/2003) (BRASIL, 2003). Ainda em nível federal, cabe à SPU a expedição de título ou Contrato de Concessão de Direito Real de Uso (CCDRU) a comunidades quilombolas.

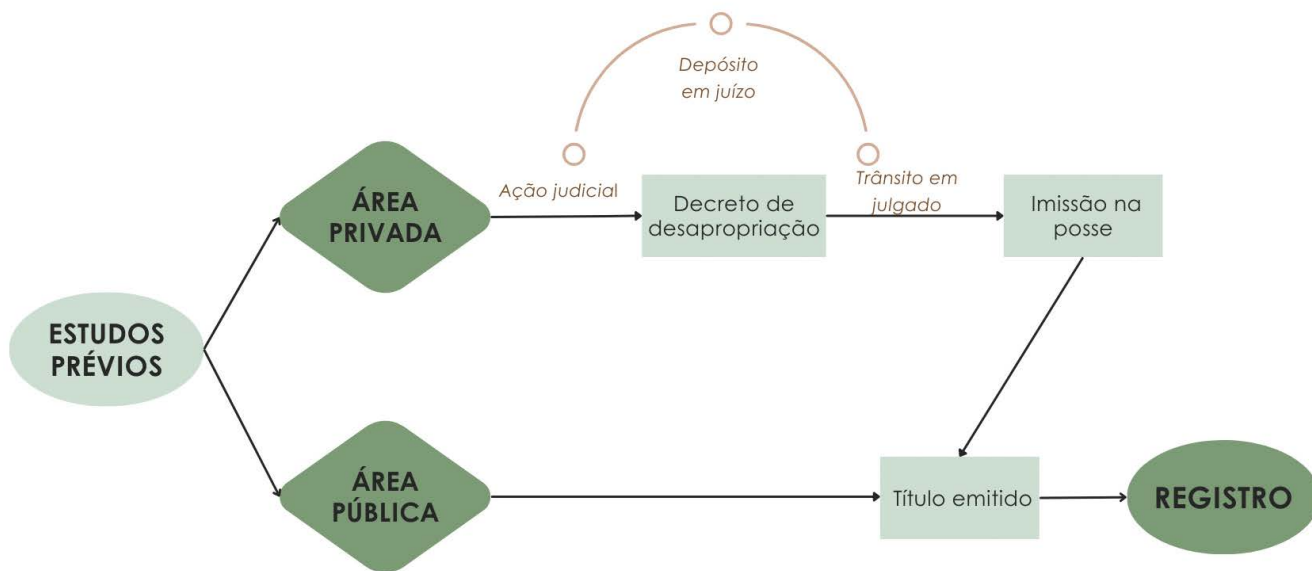
<sup>20</sup> Excepcionalmente, no caso de terras públicas estaduais, é facultado aos governos estaduais a destinação de suas terras à regularização fundiária de territórios quilombolas, a depender de previsão legislativa.



posterior à certificação da comunidade e deve ser realizada pelo governo federal (no caso de terras públicas federais ou terras privadas) ou estadual (no caso de terras públicas estaduais).

No esquema abaixo, apresentamos os diferentes caminhos do ponto de vista fundiário na regularização fundiária de territórios quilombolas.

**Figura 2.2.** Processo de regularização fundiária de territórios quilombolas federais



Fonte: Incra (2023) Elaboração própria

De acordo com o escopo deste trabalho, no caso de terras privadas próprias<sup>21</sup> e título de domínio inalienável e coletivo da área em prol de associação representativa da comunidade, percebe-se uma autonomia maior das comunidades, em tese, para gestão e uso dos seus territórios. Nas hipóteses de terras não tituladas ou em processo de titulação, a análise deve se dar caso a caso. Sendo a terra pública não destinada e não havendo nenhum contrato que estabeleça a relação entre comunidade e o proprietário da terra, espera-se que haja uma tutela administrativa do órgão fundiário. Havendo contrato com o ente público, é necessário verificar a existência de cláusulas resolutivas, autorizações e limitações (como prazo) de contrato, para analisar a possibilidade de se firmar contratos

de crédito de carbono. Importante ressaltar que, em situações de relação contratual de comercialização de créditos de carbono nos casos de regularização fundiária em andamento, não há o domínio pleno da área para a comunidade certificada. Apesar de recente, em março de 2023, foi editado o Decreto 11.447 (BRASIL, 2023), que instituiu o Programa Aquilomba Brasil e dentre seus vários objetivos há o de “criar e implementar uma política nacional de gestão territorial e ambiental quilombola” (inciso XV, art. 5º). Consideramos bastante relevante essa sinalização de normatização, pois pode ser um caminho de incidência em relação à regulamentação de processos de desenvolvimento territorial, na qual o tema acerca do mercado voluntário de carbono pode ser um dos pontos a refletir e elaborar.

<sup>21</sup> Podem ser fruto de decreto presidencial de desapropriação ou de destinação de área pública federal.

Trazemos, em anexo, exemplo de título de domínio expedido pelo órgão público. O título possui caráter coletivo, perene, imprescritível e pró-indiviso devendo permanecer sob o uso e posse dos associados ou de seus sucessores legítimos, com destinação às atividades necessárias da sustentabilidade da própria comunidade remanescente beneficiária, além de ter como objetivo a preservação dos seus aspectos sociais, econômicos, culturais e históricos, segundo o disposto no artigo 68 da ADCT e nos artigos 215 e 216 da Constituição Federal, bem como a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho – OIT.

Assim, mesmo que o direito de propriedade e o processo de regularização fundiária dos territórios quilombolas sigam lógica diferente das demais áreas aqui estudadas, no que tange à transferência da dominialidade, julgamos relevante alertar para o interesse público que deve predominar do início ao fim do processo, ora na autodeterminação das comunidades em função de suas identidades étnicas, cultura, costumes e história, ora no pertencimento ao território étnico. Portanto, em atenção à Convenção 169 da OIT e à Constituição Federal de 1988, há elementos fundantes de interesse público que podem compor justificativas para uma tutela administrativa em contexto de projetos de carbono, a ser consolidada em coordenação entre os órgãos responsáveis pela política quilombola.

#### 6.4. Unidades de conservação de uso sustentável

A Constituição Federal de 1988, em seu art. 225, estabelece que cabe ao poder público:

*definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção (BRASIL, 1988).*

Além disso, a Constituição determina que:

*são indisponíveis as terras devolutas ou arrecadadas pelos Estados, por ações discriminatórias, necessárias à proteção dos ecossistemas naturais (BRASIL, 1988).*

A Lei nº 9.985/2000, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) (BRASIL, 2000), definiu sete categorias de Unidades de Conservação de Uso Sustentável<sup>22</sup>. Para o escopo deste trabalho serão abordadas as categorias Floresta Nacional (Flona), Reserva Extrativista (Resex) e Reserva de Desenvolvimento Sustentável (RDS) que são, atualmente, as categorias que possibilitam a permanência de populações tradicionais<sup>23</sup>. Nesses casos, as áreas permanecem em domínio público, sendo que as áreas particulares incluídas em seus limites devem ser desapropriadas pelo Estado. De forma geral, o uso das áreas ocupadas pelas populações tradicionais é regulado pelo plano de manejo da unidade de conservação e são firmados contratos de concessão de direito real de uso (CCDRU) ou termos de compromisso com as populações tradicionais, que podem ou não ser residentes.

A Lei do SNUC estabelece, no art. 23, que a posse e o uso das áreas ocupadas pelas populações tradicionais nas Resex e RDS serão regulados por contrato “conforme se dispuser no regulamento da Lei”. Entretanto, só há

de Fauna; VI – Reserva de Desenvolvimento Sustentável; e VII - Reserva Particular do Patrimônio Natural (BRASIL, 2000).

<sup>22</sup> A Lei nº 9.985/2000 em seu art. 14 vai dispor do grupo das unidades de uso sustentável as seguintes categorias de unidade: I - Área de Proteção Ambiental; II - Área de Relevante Interesse Ecológico; III - Floresta Nacional; IV - Reserva Extrativista; V - Reserva

<sup>23</sup> Ver arts. 17, 18 e 20 da Lei nº 9.985/2000 (BRASIL, 2000).



regulamentação da categoria Resex, que foi realizada por meio do Decreto nº 98.897/1990 (BRASIL, 1990), anterior ao próprio SNUC<sup>24</sup>. Não há na legislação brasileira norma que regulamente as demais unidades de uso sustentável.

Embora não haja regulamentação direta deste artigo, o Decreto 4.340/2002 (BRASIL, 2002), que trata de outros pontos do SNUC, estabelece no art. 13 que o “contrato de concessão de direito real de uso e o termo de compromisso firmados com populações tradicionais das Reservas Extrativistas e Reservas de Uso Sustentável devem estar de acordo com o Plano de Manejo (...)”.

O órgão que detém o poder concedente nesses casos é o Instituto Chico Mendes de Biodiversidade (ICMBio). O Contrato de Concessão de Direito Real de Uso (CCDRU) é o instrumento jurídico que orienta a regularização fundiária com vistas à garantia da sociobiodiversidade numa Unidade de Conservação (ICMBio, 2019). É por meio desse contrato que o ICMBio concede às comunidades tradicionais, concessionárias, a integralidade ou parte do território dessas unidades, estabelecendo direitos e deveres entre as partes, com proteção do patrimônio natural e os modos de vida tradicional.

*É por meio do CCDRU, então, que: (i) se consolida a regularização fundiária em unidades de conservação das categorias Reserva Extrativista e Reservas de Desenvolvimento Sustentável, e também nas Florestas Nacionais com populações tradicionais identificadas; (ii) pactua-se os direitos e deveres relacionados ao desafio de se promover o desenvolvimento socioambiental de comunidades identificadas como parceiras na missão de se conservar a biodiversidade. (ICMBio, 2019)*

Importante assinalar que mesmo com a concessão às comunidades, a área objeto de CCDRU continua sob domínio da União. A Cartilha do ICMBio (2019) esclarece

que a concessão confere o direito real à comunidade (natureza coletiva),

*permitindo que quem o receba possa utilizá-lo com objetivos específicos de regularização fundiária, interesse social, cultivo da terra, aproveitamento sustentável, preservação das comunidades tradicionais e seus meios de subsistência, sempre respeitando as regras e os instrumentos de gestão da UC, como o Plano de Manejo. Além da obrigatoriedade de observância da legislação aplicável e dos instrumentos de gestão, a cessão tem um outro limite importante: não há direito à venda.*

A cessão sob o regime de Concessão de Direito Real de Uso é, em geral, feita a título gratuito, resolúvel, intransferível e por tempo indeterminado.

São, entretanto, os instrumentos de gestão, como Acordo de Gestão, Plano de Manejo, Planos Específicos e outros, que irão definir as regras de uso dos recursos naturais a serem observadas pelas concessionárias.

O Decreto 4.340, no art. 12, estabelece que o Plano de Manejo deve ser aprovado pelo ICMBio em Flonas e pelo Conselho Deliberativo da Unidade de Conservação em RDS e Resex, quando existente (BRASIL, 2002). Esse é um ponto a ser considerado em análises de contratos de comercialização de créditos de carbono.

De toda forma, o art. 26 do citado decreto estabelece que a exploração de produtos, subprodutos ou serviços inerentes às unidades de conservação depende de autorização e previsão em Plano de Manejo, mediante decisão do órgão executor, ouvido o conselho da unidade de conservação.

Assim como os projetos de assentamento, as unidades de conservação de uso sustentável são oriundas de processos de desapropriação de áreas particulares, por

<sup>24</sup> Art. 23. A posse e o uso das áreas ocupadas pelas populações tradicionais nas Reservas Extrativistas e Reservas de Desenvolvimento Sustentável serão regulados por contrato, conforme se dispuser no regulamento desta Lei.

§ 1o As populações de que trata este artigo obrigam-se a participar da preservação, recuperação, defesa e manutenção da unidade de conservação.

§ 2o O uso dos recursos naturais pelas populações de que trata este artigo obedecerá às seguintes normas:

I - proibição do uso de espécies localmente ameaçadas de extinção ou de práticas que danifiquem os seus habitats;

II - proibição de práticas ou atividades que impeçam a regeneração natural dos ecossistemas;

III - demais normas estabelecidas na legislação, no Plano de Manejo da unidade de conservação e no contrato de concessão de direito real de uso.”

meio da lei 4132/1962 (BRASIL, 1962), ou de destinação de áreas públicas.

A mesma ressalva feita no caso dos projetos de assentamento cabe aqui: nos casos em que a unidade de conservação foi decretada, mas ainda não existe deslinde da desapropriação da área quando necessário, o ICMBio não possui o domínio da terra. Um conjunto de unidades de conservação criadas, assim como projetos de assentamento, não possui situação fundiária regularizada. Portanto, o litígio fundiário tem desdobramentos que impactam eventuais contratos relacionados ao uso das terras e que devem ser analisados caso a caso, atentando-se para a fase de sua regularização fundiária.

A partir da criação da unidade de conservação, espera-se que seja emitida CDRU (no caso de Resex e RDS), que seja definida a posse e o uso coletivo de áreas ou termo de compromisso (no caso de Floresta Nacional), bem como as regras de permanência. Diferente dos assentamentos, os CCDRUs no ICMBio são firmados com entidades representativas e os beneficiários da unidade de conservação devem estar em lista homologada pelo conselho gestor da Unidade. Cabe lembrar que existem cláusulas resolutivas no contrato, que vão dispor de compromissos e condicionantes durante sua vigência.

Para melhor aprofundamento acerca dessas questões, sugerimos a leitura da Nota n. 00417/2022/CPAR/PFE-ICMBIO/PGF/AGU, de 20 de julho de 2022. Ao ser consultada a respeito da possibilidade de celebração de acordo entre entidade representativa de reservas extrativas e pessoa jurídica de direito privado, visando a comercialização de créditos de carbono no mercado voluntário, a Procuradoria Federal do ICMBio elaborou nota com orientações a respeito. Destacamos as principais conclusões, partindo-se da compreensão de que a comercialização de crédito de carbono florestal se trata de pagamento por serviço ambiental:

*1) As bases legais para a contratação de pagamentos por serviços ambientais em razão dos serviços prestados pelas RESEX Federais são, primeiramente, o art. 34 do SNUC e a própria Lei 14.119/2021;*

*2) A ausência do regulamento da referida lei não obsta a possibilidade de celebração de instrumentos dessa natureza;*

*3) É possível a celebração de contratos de PSA em razão dos serviços ambientais de UCs federais mesmo no silêncio do Plano de Manejo;*

*4) aplica-se a regra do art. 28 do Decreto Federal n. 4.340/02 - no que toca à exigência de licitação/concorrência - para a celebração de contratos de PSA;*

*5) A competência para celebração do contrato de PSA - no que se inclui, inclusive, a seleção dos interessados - é do órgão gestor da UC e não, diretamente, da comunidade tradicional favorecida pelo CCDRU ou sua representação associativa, mas a oitiva da concessionária e do Conselho Deliberativo da UC é indispensável para a celebração dos contratos de PSA;*

*6) a destinação dos recursos é definida pelo órgão gestor da UC, mas é possível destinar parte dos recursos diretamente aos comunitários;*

*7) Não há necessidade de disposição específica no CCDRU para celebração de contratos dessa natureza pelo ICMBio;*

*8) O ICMBio possui, sim, competência para promover regulamentação complementar à Lei 14.119/2021 para o fim de detalhar a realização dos contratos de PSA no âmbito das UCs federais.*

Despacho n. 00351/2022/CPAR/PFE-ICMBIO/PGF/AGU, de 19 de setembro de 2022, por sua vez aprovado pelo Despacho n. 01058/2022/GABINETE/PFE-ICMBIO/PGF/AGU. Este entende não ser possível afastar a norma contida no art. 26 do decreto 4.340/2002 (BRASIL, 2002) em caso de UCs de domínio público, no contexto dos contratos de crédito de carbono não integrantes do Programa Federal de Pagamentos por Serviços Ambientais. Portanto, "é necessária a previsão expressa no Plano de Manejo para exploração de crédito de carbono nas UCs de domínio público"

A reforma à nota indica, a necessária regulamentação da Lei 14.119/2021 (BRASIL, 2021), além de apontar para a possibilidade de que o ICMBio exercite, nos limites de suas atribuições, sua função normativa editando norma que regulamente tais relações (como forma de seleção do pagador de serviços ambientais, requisitos gerais para contratação, cláusulas essenciais do contrato e meios de fiscalização do contrato).

Por fim, a nota em análise nº 00147/2022, no item 9, enfrenta o quesito formulado sobre a possibilidade de realização de contratos de carbono em RESEX, sem emissão de CDRU (refere-se à RESEX Marinha Mocapajuba, criada em 2014 e sem a entrega, até o momento de publicação da nota, do Termo de Entrega da SPU – início do processo de concessão do território).

No caso em tela, já havia contratos firmados entre a associação de usuários da UC e a empresa desenvolvedora de projeto para o mercado voluntário de carbono. A Procuradoria do ICMBio é categórica na manifestação: a contratação deveria ter como parte contratante a Autarquia, seguindo prescrições do regime de direito público, tais como os limites estabelecidos em legislação vigente sobre licitações públicas e outros para a escolha do contratado. “O contrato teria, assim, sido firmado por parte ilegítima, sendo, portanto, ilegal e inválido” (ICMBio, 2022). E, diz mais, que

*há, inclusive, dispositivos no instrumento contratual em que as **partes transigem sobre aspectos de típica competência da autarquia, como vigilância, manutenção, autorização de uso de imagem etc., ao que transcrevo:***

*3.2. Além de outras obrigações previstas neste Compromisso, a [REDACTED] compromete-se a: (a) Planejar, em conjunto com a Associação, atividades de vigilância e manutenção, assim como criar indicadores e ferramentas de acompanhamento, sem prejuízo do disposto no item 'b' da Cláusula*

*3.1. acima; (b) Realizar as atividades de marketing e comercialização dos Créditos de Carbono, ficando a [REDACTED] desde logo autorizada a utilizar imagens internas e/ou externas do Imóvel e/ou nome, marca ou logotipo do Imóvel e/ou da Associação e do Projeto desenvolvido em suas peças publicitárias e de comunicação.*

*19. Ainda, salvo melhor juízo, há cláusulas nitidamente abusivas, como a do item 8, que, afastando a aplicação de lei, afirma que “as partes aqui presentes confirmam ter sido representadas por advogados durante a negociação e celebração deste instrumento, tendo participado conjuntamente na elaboração do mesmo e, portanto, renunciam à aplicação de qualquer Lei, entendimento ou regra de interpretação que determine que ambiguidades em um contrato ou outro documento sejam interpretadas contra a parte que o redigiu”.*

*20. Em outro exemplo afirma o instrumento que “o compartilhamento de receitas inclui qualquer forma de monetização pela simples preservação da floresta em pé (atualmente realizada pela venda de créditos de carbono), dentre elas (mas não se limitando): repasses do governo ou outro órgão público, privado, nacional ou supranacional. Ou seja, qualquer receita que o imóvel faça jus, desde que decorrente de Projetos de crédito de carbono, a [REDACTED] terá direito ao percentual indicado na Cláusula 4.1”. (grifos nossos)*

*21. Haveria, também, ilegalidade, salvo melhor juízo, na cláusula que impõe o compromisso arbitral, afastando-se a possibilidade de se dirimir a controvérsia judicialmente (cláusula 9.6.).*

E conclui que, além de ter sido firmado por parte ilegítima, o ICMBio poderá denunciar a contratação, firmar contrato de igual objeto com outras partes, autuar a empresa caso pratique qualquer das ações

típicas previstas no Decreto 6.514/2008 e ajuizar ação pleiteando a desconstituição do ajuste, dentre outras medidas.

## 6.5. Terras indígenas

As terras indígenas cobrem mais de um quinto da Amazônia brasileira e 25,3% do território total da Amazônia (Garzon, 2009). Ainda que não classificadas como áreas protegidas pelo Sistema Nacional de Áreas Protegidas (Garcia, Rimmer & Vieira, 2021)<sup>25</sup>, têm o mais alto nível de proteção normativa: a constitucional. Terras indígenas, no Brasil, têm uma condição fundiária singular. Seu procedimento demarcatório é regido pelo Decreto nº 1.775/1996 (BRASIL, 1996), e tem conclusão na homologação e registro da área em nome da União com usufruto indígena, buscando resguardar, ao longo do processo, direitos dos povos indígenas, assim como o direito ao contraditório dos entes federados e detentores de imóveis em área a ser demarcada.

O procedimento administrativo é composto de cinco fases: estudos, delimitação, declaração, homologação e registro. Muitas vezes o registro é seguido pela medida jurídica da *desintrusão*, compreendida como a retirada de ocupantes não-indígenas dos territórios indígenas, concretizando a posse efetiva da terra indígena<sup>26</sup>.

Ainda, reprisamos que a União é a proprietária das terras 'tradicionalmente ocupadas' pelos povos indígenas. Essas terras são definidas desta forma:

*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 (BRASIL, 1996).*

Os povos indígenas têm o direito de usufruto exclusivo dos recursos naturais sob suas terras, utilizando para sustento próprio e preservação de sua riqueza imaterial. Portanto, a terra cumpre um papel provedor de produção e reprodução social e cultural.

Conforme ensina Benatti (2011, p.107),

*(...) o principal elemento de distinção entre a propriedade indígena e a comum é o sujeito social beneficiário, ou seja, se é um grupo indígena ou populações tradicionais. Trata-se de grupo pré-colombiano ou de um segmento determinado de camponês, pois a questão da titularidade não é necessária um elemento diferenciador, por que a terra indígena sempre será um bem público, de usufruto exclusivo dos grupos indígenas, enquanto propriedade comum pode ser de domínio privado (quilombos) ou público (Resex ou Assentamentos).*

É o destinatário dessa norma que definirá o direito de propriedade, com implicações para a titularidade e autonomia no manejo florestal.

Dito isso, esse regime originário do direito à propriedade terá também implicações à comercialização de créditos de carbono. Anos atrás, em alinhamento com o Ministério de Meio Ambiente, a FUNAI detinha posição institucional de observação e acompanhamento, reforçando um não agir por sua parte, ou seja, por se tratar de um mercado privado e voluntário, entendia que não caberia à Administração qualquer tutela, mesmo que os riscos dessas relações contratuais fossem amplamente conhecidos, tais como:

a) *Os territórios indígenas podem passar a ter o seu uso sob um controle excessivo pelo Estado ou por um ente privado.*

b) *Apoio a modelos de conservação florestal que visem apenas a proteção de reservas de carbono*

<sup>25</sup> Lei 9.985 de 18 de julho de 2000 (BRASIL, 2000).

<sup>26</sup> Em 28 de abril de 2023, por meio do Decreto n. 11.510, restou criado o Comitê Interministerial de coordenação, planejamento e acompanhamento das ações de desintrusão de terras indígenas. Composto por 22 órgãos da Administração Pública federal e convidados – Ministério Público Federal, Defensoria Pública da União, Associação Brasileira de Antropologia e Articulação dos Povos Indígenas do Brasil tem como competência "propor medidas para efetivar o direito dos povos indígenas ao usufruto exclusivo de seus territórios, respeitado o princípio do diálogo intercultural".

*florestal para geração futura de créditos de carbono. Risco de impactos nos modos de vida tradicionais das populações indígenas.*

*c) Projetos desenvolvidos sem a devida participação e sem o consentimento livre, prévio e informado dos grupos afetados.*

*d) Imposição aos povos indígenas de custos adicionais e permanentes pela proteção das florestas em seus territórios.*

*e) Contratos abusivos, estabelecendo cláusulas inadequadas ou ilegais, aproveitando-se da assimetria pré-existente entre as empresas e os indígenas no que diz respeito ao acesso à informação e compreensão dos termos jurídicos e suas implicações.*

*f) Aumento das desigualdades e ocorrência de conflitos entre aqueles grupos que recebem benefícios e aqueles excluídos da distribuição de benefícios dos projetos. (Informação Técnica nº 21/2021/ COPAM/CGGAM/DPDS-FUNAI, de 12 de fevereiro de 2021)*

No âmbito da FUNAI de acordo com o inciso III, do Art. 132 do Regimento Interno a Coordenação de Políticas Ambientais (COPAM/CGGAM), tem entre suas atribuições a competência de 'coordenar e apoiar, em articulação intersetorial e interinstitucional, a construção e implementação de estratégias e ações voltadas para adaptação e mitigação à mudança do clima nas terras indígenas, incluindo os mecanismos de valorização e reconhecimento de serviços ambientais relacionados.' Por conta de tal dispositivo e, a despeito da falta de regulamentação do mercado voluntário de carbono, documentos e contratos referentes a comercialização de créditos de carbono envolvendo povos e terras indígenas no âmbito da Funai são encaminhados para análise e manifestação da equipe técnica da COPAM/CGGAM<sup>27</sup>.

Atualmente, a COPAM/CGGAM, conforme resposta a pedido de informação efetuado pelas autoras com base na Lei de Acesso à Informação, tem registrado um aumento expressivo de demandas relacionadas à comercialização de créditos de carbono em terras indígenas no âmbito do mercado voluntário. Em linhas gerais, comunidades e lideranças indígenas de várias localidades do país vêm sendo procuradas por empresas e escritórios de advocacia com interesse na comercialização de créditos de carbono em seus territórios: em alguns casos verifica-se a existência de contratos firmados; em outros há o pedido de autorização de ingresso em terras indígenas para que representantes dos interessados possam apresentar as propostas de projetos de comercialização; há situações, ainda, em que são encaminhadas, apenas, solicitação de informações e orientações gerais quanto ao tema. Diante desse aumento da demanda, a Diretoria de Promoção ao Desenvolvimento Sustentável expediu o Ofício nº 920/2022/DPDS/FUNAI, em 06/09/2022, para todas as 39 Coordenações Regionais da Funai, 'orientando as unidades descentralizadas para que não avalizem projetos que visem a comercialização de créditos de carbono em terras indígenas e que orientem os indígenas envolvidos.'

Devido aos riscos inerentes para os povos indígenas que assumam compromissos por meio de contratos no mercado voluntário, a FUNAI se orientou pelo conteúdo da Nota Técnica 40 PGF- PFE 2010, a qual, ao considerar a condição singular dos territórios indígenas, recomenda que, na ausência de regulamentação da matéria, não haveria como a União participar ou autorizar tais negociações, devendo a FUNAI acompanhar as atividades em curso para que não haja violação aos direitos indígenas. A referida Nota Técnica foi resultado do trabalho de um grupo especial formado por servidores da área técnica e da Procuradoria Federal Especializada, designado para realizar um estudo conclusivo em 2010 sobre a matéria em momento no qual houve grande demanda de análise de projetos e contratos envolvendo a transação de créditos de carbono em terras indígenas.

<sup>27</sup> Informação prestada pela Fundação Nacional dos Povos Indígenas (FUNAI) em resposta a pedido de Acesso a informação feito pelas autoras em 27/02/2023.



Em fevereiro de 2021, a COPAM elabora, a partir de provocação em caso concreto, novas orientações nos termos da Informação Técnica nº 21/2021/COPAM/CGGAM/DPDS-FUNAIA:

- a) Não existe nenhum tipo de regulamentação para projetos de carbono florestal atrelados ao mercado voluntário. Dessa forma, a atuação da Funai tem sido o acompanhamento de iniciativas visando a proteção e promoção dos direitos indígenas e das salvaguardas de REDD+. **A Funai já atuou no sentido de buscar a nulidade de contratos elaborados por empresas** que: I - impedem os índios de executarem suas práticas tradicionais, como, por exemplo, plantação de roças e corte de árvores para subsistência sem prévia autorização da empresa, II - contratos que perpassam por mais de uma geração e não preveem cláusulas de rescisão contratual, caso haja algum prejuízo para a comunidade indígena; III - Acordos firmados por poucos indivíduos, sem a devida participação e sem o consentimento livre, prévio e informado dos grupos afetados; IV - contratos abusivos de modo geral.
- b) Contratos de crédito de carbono florestal em TIs para o mercado voluntário somente **devem ser firmados em áreas já declaradas e sob a posse plena dos povos indígenas**, e que todos os contratos devem ocorrer mediante a formulação de um Plano de Gestão Territorial e Ambiental (PGTA), de forma participativa, e que indique claramente seu regime de repartição de benefícios;
- c) Recomenda-se que os **créditos comercializados remetam-se a período pretérito, ou seja, como forma de pagamento pelos resultados alcançados** pelos povos indígenas pela sua gestão ambiental e territorial;
- d) Projetos isolados atrelados ao mercado de carbono apresentam um maior risco de insucesso

do que aqueles que as iniciativas que operam em uma base regionalizada. Dessa forma, **sugere-se que a iniciativa deve estar acoplada a algum programa jurisdicional de REDD+**, como no caso de programa estaduais;

- e) Deve ser reconhecida a **titularidade dos povos indígenas** aos benefícios gerados pelo mecanismo e a utilização destes para a coletividade;
- f) Deve ser **garantida a possibilidade de rescisão contratual**, bem como de repactuação contratual com periodicidade, pelos povos e comunidades indígenas, adequando o contrato às realidades presentes;
- g) Em caso de **ilegalidades e relações abusivas** promovidas por terceiros, ou no caso de distorções na gestão financeira do projeto, lesiva ao patrimônio da comunidade, a Funai atuará junto com o MPF e organizações indígenas na fiscalização e defesa de direitos indígenas, inclusive solicitando a anulação de contratos;
- h) Serão **nulos quaisquer contratos** de cessão de direitos sobre créditos de carbono vinculados a **recursos de pré-investimento**, sem a adequação prévia ao plano de gestão ambiental e territorial indígena e a elaboração de um Project Design Document - PDD de domínio indígena que garanta a transparência e o devido monitoramento do alcance da iniciativa de carbono florestal;
- i) A iniciativa/projeto **deve estar alinhada com as diretrizes da Política Nacional de Gestão Ambiental em Terras Indígenas (PNGATI)**;
- j) Devem ser **garantidas as condições de participação dos beneficiários** em todas as etapas da iniciativa/projeto e nos processos de tomada de decisão, inclusive na sua elaboração e quanto à definição, negociação e distribuição dos benefícios;

k) Os **direitos autorais** de estudos técnicos provenientes de qualquer etapa relacionada ao projeto devem ser de **titularidade indígena**, ficando sua divulgação condicionada à autorização por parte da comunidade indígena;

l) **Previamente à definição de uma linha de base** e áreas elegíveis para projetos e contratos de REDD+ em terras indígenas deve ser realizado, por equipe multidisciplinar, um etnomapeamento com as comunidades, o qual deve considerar, no mínimo: o crescimento demográfico passado e futuro da população indígena; as áreas necessárias à produção agrícola ou associadas para prover segurança alimentar e geração de renda para as comunidades; as áreas necessárias para a expansão das comunidades existentes e implantação de novas, segundo os usos, costumes e necessidades dos povos indígenas; as áreas de risco de ocorrência de invasão, fogo ou supressão florestal, a serem definidas no ordenamento territorial/planos de gestão territorial; as áreas de uso tradicional e cultural;

m) A **iniciativa/projeto incidirá sempre em área menor** que a área total do território indígena, sendo que a escolha dessa área deverá ser definida pelas comunidades;

n) Os povos indígenas **devem receber informações sobre riscos e oportunidades** do mecanismo antes de se comprometer com quaisquer iniciativas ou projetos;

o) Deve ser garantida de forma efetiva o **direito ao consentimento livre, prévio e informado**, consideradas as representações locais e o respeito à forma tradicional de escolha de seus representantes dos povos indígenas;

p) As **populações localizadas na área de influência** da iniciativa/projeto devem ser informadas sobre as ações da iniciativa/projeto;

q) Deve haver **mecanismos formais para resolução dos conflitos** vinculados à iniciativa, por meio de diálogos que incluam a participação efetiva de todos os atores envolvidos;

r) Os **sistemas socioculturais e conhecimentos tradicionais** dos povos indígenas devem ser valorizados na iniciativa/projeto;

s) Os projetos/iniciativas devem garantir a **sustentabilidade do benefício coletivo**, salvaguardas na sua gestão e eficiência na sua rentabilidade;

t) A **autonomia das comunidades indígenas** deve ser garantida, bem como seu direito a denunciar desrespeito às salvaguardas previstas. (grifos nossos)

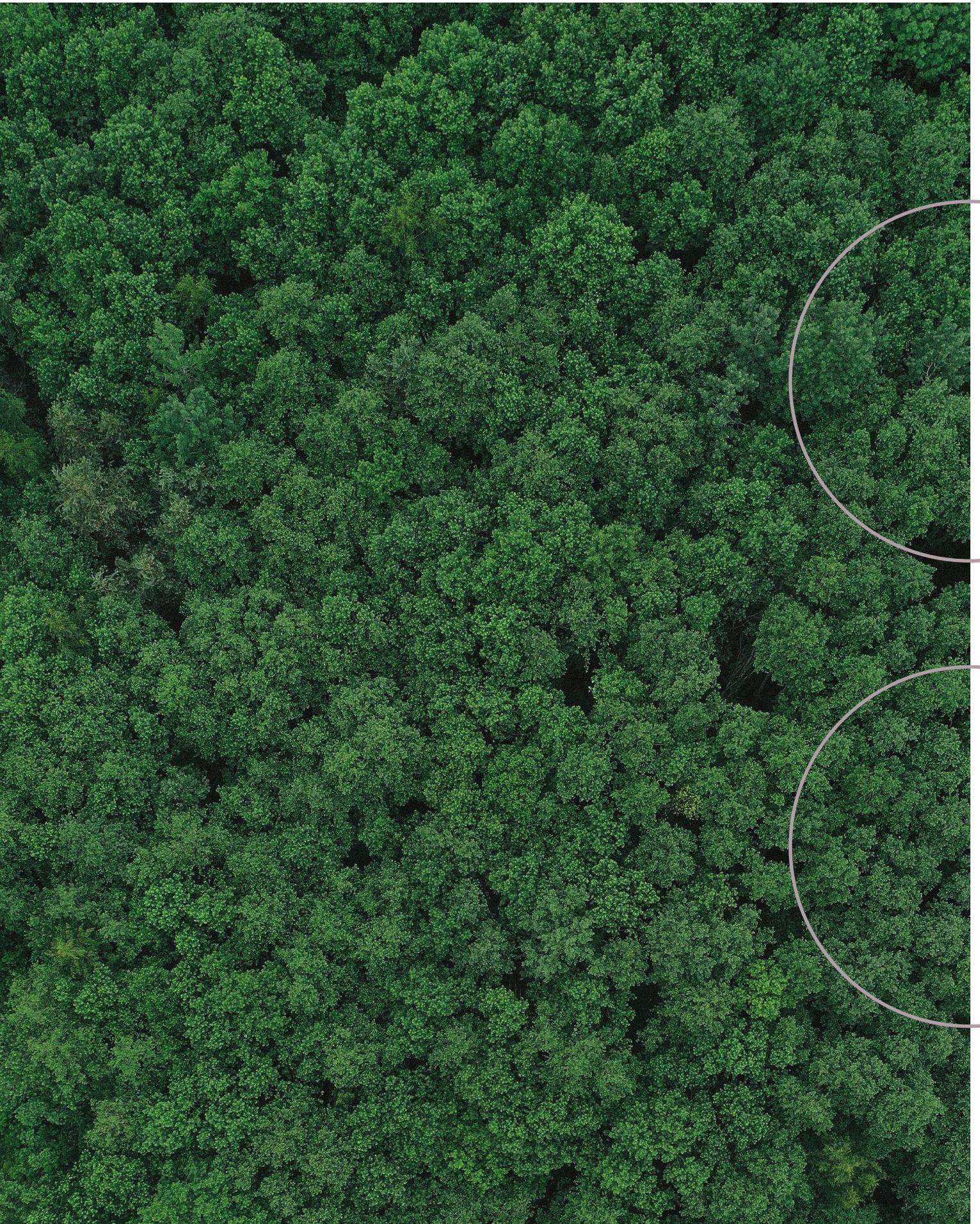
Os processos que chegaram ao conhecimento da equipe técnica da COPAM sobre a temática da comercialização de créditos de carbono em terras indígenas nos últimos quatro anos, ou seja, no período compreendido entre janeiro de 2019 e dezembro de 2022, encontram-se no anexo deste relatório<sup>28</sup>. Como é possível observar, a COPAM recebeu 23 demandas (autuadas em processos eletrônicos) relacionadas a projetos e contratos de REDD+ para fins de comercialização de créditos de carbono no mercado voluntário, em terras indígenas na Amazônia.

Assim, projetos de REDD+ desenvolvidos em terras indígenas que violem os direitos, notadamente, à integridade territorial, posse permanente da terra e direitos originários, podem ser considerados ilegais. Por exemplo, as atividades de REDD+ que limitam o acesso das comunidades indígenas a seu território violam o art. 18 do Estatuto do Índio, que afirma que nenhum ato que restrinja o pleno exercício da posse permanente dos povos indígenas sobre a terra deve ser permitido.<sup>29</sup> Além disso, de acordo com a Constituição Federal, são nulos os atos que visem à ocupação, domínio e posse de terras indígenas, não produzindo efeitos jurídicos.<sup>30</sup>

<sup>28</sup> Esta planilha foi elaborada pela Funai em resposta a pedido de acesso à informação feito pelas autoras em 27/02/2023.

<sup>29</sup> Lei 6.001 de 19 de dezembro de 1973 Artigo 18 (BRASIL, 1973).

<sup>30</sup> Constituição Federal Artigo 231 (BRASIL, 1988).



## 6.6. Regularização fundiária de outras áreas concedidas pela SPU

A Secretaria de Patrimônio da União (SPU) é o órgão responsável pela gestão do patrimônio da União. De acordo com sua competência, destina principalmente áreas de várzea, mangues, ilhas e terrenos de marinha. No escopo deste estudo, abordaremos, em breve síntese, a destinação para povos e comunidades tradicionais por meio de Termo de Autorização de Uso Sustentável (instrumento precário e em caráter excepcional e transitório) e, posteriormente, conforme o caso, Concessão de Direito Real de Uso.

Essa iniciativa merece destaque dado que não existe, até o momento, regulamentação em nível federal da regularização de terras coletivas ocupadas por povos e comunidades tradicionais (PCTs) não indígenas ou não quilombolas. Destaca-se que a Lei de Gestão de Florestas Públicas, em seu art. 6º, prevê que as florestas públicas ocupadas ou utilizadas por comunidades locais

serão identificadas para a destinação. Na ausência de regulamentação específica do art. 6º, a expedição de Termos de Autorização de Uso Sustentável (TAUS) e Concessão de Direito Real de Uso (CDRU) é instrumento importante de defesa dos direitos à terra e ao território.

O TAUS não é transferível por ato inter vivos, apenas por sucessão legítima ou testamentária. Tanto o TAUS quanto a CDRU podem ser extintos por descumprimento das cláusulas contratuais, em especial quanto ao uso de interesse social que motivou a titulação. Nos dois instrumentos, as áreas permanecem em domínio público.

Diferente do caso dos territórios quilombolas, projetos de assentamentos e unidades de conservação, os TAUS emitidos pela SPU não constam em bancos de dados geográficos. Também não há no sítio da SPU uma listagem de TAUS emitidos. Tal situação limita a transparência das informações fundiárias e impede a análise de incidência de projetos de comercialização de créditos de carbono em áreas destinadas pela SPU.

# 7. Arranjos político-institucionais

## 7.1. Mapeamento de atores-chave, papéis e percepções

O imbricamento entre os direitos de uso coletivo da terra e o mercado voluntário de carbono no Brasil envolve uma gama de atores e de interesses ora convergentes, ora divergentes. É importante ressaltar que a narrativa sobre o atual momento político brasileiro está em disputa e o tema de grande expressão como a questão climática ganha contornos relevantes na construção da agenda pública nacional.

Nesse sentido, identificar e reconhecer os atores de interesse nesse processo é fundamental para mapear seus movimentos, entender os arranjos estabelecidos e aprofundar percepções no sentido de indicar

oportunidades e desafios para uma agenda política orientada por uma abordagem de direitos humanos.

Assim, organizamos o presente capítulo em duas grandes áreas: (i) atores públicos; e (ii) atores não-estatais; com olhar voltado sobre três temas orientadores: mudanças climáticas; questão fundiária; e mercado de carbono.

### Atores públicos

Dentre os atores públicos que detêm competência sobre os temas orientadores que se articulam com capacidade de incidência ou atribuições específicas, podemos apresentar nas seguintes áreas: Executivo (Governo

Federal); Legislativo (Câmara dos Deputados e Senado Federal) e Sistema de Justiça.

## Executivo

No Governo Federal, o principal órgão que detém competência sobre o tema das mudanças climáticas é o Ministério do Meio Ambiente e Mudanças Climáticas. Até o fechamento deste relatório a estrutura do Ministério acerca do assunto se dava da seguinte forma:

### Ministério do Meio Ambiente e Mudanças Climáticas

- > Secretaria de Clima e Relações Internacionais
  - Departamento de Clima
- > Secretaria de áreas protegidas
  - Departamento de áreas protegidas
  - Departamento de concessões
- > Secretaria da Amazônia de Serviços Ambientais
  - Departamento de Conservação Florestal e Serviços Ambientais
- > Secretaria Nacional de Povos e Comunidades Tradicionais e Desenvolvimento Rural Sustentável
  - Departamento de gestão socioambiental e Povos e Comunidades Tradicionais
- > Departamento de Políticas de Gestão Ambiental Rural
  - Instituto Chico Mendes de Conservação e Biodiversidade - ICMBio
- > Órgãos Colegiados do MMAMC
  - Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA
  - Conselho Deliberativo do Fundo Nacional de Meio Ambiente
  - Comissão Nacional de Florestas
  - Comitê Gestor do Fundo Nacional sobre Mudança do Clima
  - Comissão Executiva para o Controle do Desmatamento Ilegal e Recuperação da Vegetação Nativa

- Comissão Nacional para Redução das Emissões de Gases de Efeito Estufa Provenientes do Desmatamento e da Degradação Florestal, Conservação dos Estoques de Carbono Florestal, Manejo Sustentável de Florestas e Aumento de Estoques de Carbono Florestal - REDD+
- Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima e Crescimento Verde
- Comissão Técnica do Comitê Interministerial sobre a Mudança do Clima e Crescimento Verde

Do ponto de vista da regularização fundiária, o órgão que possui competência sobre as políticas públicas de ocupações bem como fiscalização e redução de conflitos agrários é o Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar, com a seguinte estrutura:

### Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar

- > Gabinete do Ministro
  - Departamento de Mediação e Conciliação de Conflitos Agrários
- > Secretaria de Governança Fundiária, Desenvolvimento Territorial e Socioambiental
  - Departamento de Governança Fundiária
- > Secretaria de Territórios e Sistemas Produtivos Quilombolas e Tradicionais
  - Departamento de Reconhecimento, Proteção de Territórios Tradicionais e Etnodesenvolvimento
- > Entidade vinculada
  - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA

O governo que assumiu em janeiro de 2023 criou, de forma inédita, uma estrutura ministerial para implementar as políticas públicas direcionadas aos povos indígenas. Aqui nos interessa apresentar a nova estrutura, considerando as competências específicas acerca das interlocuções do poder público com as populações indígenas.

## Ministério dos Povos Indígenas

- Secretaria-Executiva
  - Departamento de Mediação e Conciliação de Conflitos Fundiários Indígenas
- Secretaria de Direitos Ambientais e Territoriais Indígenas
  - Departamento de Demarcação Territorial
  - Departamento de Proteção Territorial e de Povos Indígenas Isolados e de Recente Contato
- Secretaria de Gestão Ambiental e Territorial Indígena
  - Departamento de Gestão Ambiental, Territorial e Promoção do Bem-Viver Indígena
  - Departamento de Justiça Climática
- Secretaria de Articulação e Promoção de Direitos Indígenas
  - Departamento de Promoção da Política Indigenista
  - Departamento de Línguas e Memórias Indígenas
- Órgão Colegiado
  - Conselho Nacional de Política Indigenista – CNPI
- Entidade Vinculada
  - Fundação Nacional dos Povos Indígenas - FUNAI

De maneira mais pontual, o Ministério de Agricultura e Pecuária possui uma diretoria específica sobre o tema de reflorestamento e recuperação de áreas degradadas.

## Ministério da Agricultura e Pecuária

- Secretaria de Inovação, Desenvolvimento Sustentável, Irrigação e Cooperativismo
  - Departamento de Reflorestamento e Recuperação de Áreas Degradadas
  - Departamento de Produção Sustentável e Irrigação

Já o Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (MDIC) criou a nova Secretaria de Economia Verde, Descarbonização e Bioindústria, com estrutura voltada para a temática do mercado.

## Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços

- Secretaria de Economia Verde, Descarbonização e Bioindústria
  - Departamento de Novas Economias
  - Departamento de Patrimônio Genético e Cadeias Produtivas dos Biomas e Amazônia
  - Departamento de Bioindústria e Insumos Estratégicos da Saúde
  - Departamento de Descarbonização e Finanças Verdes.

Ainda sob a estrutura do MDIC, encontra-se o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, BNDES, que também se engaja de maneira institucional no desenvolvimento sustentável. É o operador financeiro do Fundo Amazônia, emite títulos verdes no mercado internacional, letras financeiras verdes e já realizou dois editais de compra de créditos de carbono com vistas a fomentar o mercado voluntário interno<sup>31</sup>.

## BNDES

- Área de Transição Energética e Clima
- Área de Meio Ambiente
- Área de Mercado de Capitais, Investimentos, Participações e Reestruturação de Empresas.

## Ações coordenadas de Governo

O contexto político brasileiro indica uma forte disputa por modelos de desenvolvimento discrepantes tanto do ponto de vista econômico quanto do ponto de vista social. Nesse sentido, as políticas públicas que dominaram a cena política de 2003 a 2016 tiveram uma interrupção abrupta a partir do processo de *impeachment* da presidente da República eleita em 2014. Alguns dos projetos em implementação foram simplesmente interrompidos, enquanto outros foram desvirtuados.

Em 2018, saiu vencedor das urnas um projeto político conservador, que descontinuou muito das políticas públicas e programas sociais e de direitos humanos.

<sup>31</sup> <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/mercado-de-capitais/creditos-de-carbono>

Em novembro de 2022, entretanto, um projeto de reconstrução democrática e de fortalecimento da cidadania voltou a ganhar as eleições, empreendendo mudanças estruturais no desenho da arquitetura institucional de governo. É nesse momento que o presente relatório é produzido. Dessa forma, programas como o de enfrentamento ao desmatamento são novamente restabelecidos em bases diferenciadas. Órgãos de governo, antes sucateados, tornam a um olhar atento das lideranças para fortalecimento. No entanto, todo o processo de reconstrução é lento e demanda muito esforço de coordenação das equipes envolvidas.

Com vistas a identificar as possíveis ações coordenadas do Governo Federal nos temas chave para este estudo, empreendemos duas iniciativas: entrevistas com alguns atores de governo e solicitações de acesso à informação.

As entrevistas revelaram a necessidade urgente e as primeiras iniciativas em torno da coordenação de diversos ministérios para alinhamentos e ações conjuntas na questão fundiária, de mudanças climáticas, ambientais e de mercado de carbono. Há um entendimento de que a questão das mudanças climáticas deva ser tratada de forma transversal por diversos órgãos, diretos e indiretos da administração pública.

Os pedidos de informação realizados pelas autoras com base na Lei de Acesso à Informação foram endereçados aos seguintes órgãos: MMA, MAPA, INCRA, ICMBIO, FUNAI, FCP e BNDES. A pergunta formulada se deu a partir dos seguintes eixos de questionamento: (i) iniciativas do órgão consultado acerca do mercado voluntário de carbono na Amazônia brasileira; (ii) órgãos da estrutura que tenham competência para o tema; (iii) estratégias de curto e médio prazo para fomento do mercado voluntário de carbono; e (iv) de que forma as iniciativas do órgão consultado dialogam com direitos e garantias dos povos e comunidades tradicionais e direitos de uso coletivo de terras.

As respostas completas podem ser consultadas nos anexos do relatório, no entanto revelam a necessidade

de maior alinhamento conceitual sobre mercado compulsório, mercado voluntário, projetos de REDD+<sup>32</sup> e de esclarecimento acerca da distribuição de competências para incidir sobre impactos do mercado voluntário de carbono em terras de uso coletivo.

Interessa destacar algumas informações que utilizamos no decorrer do estudo. A FUNAI informou que há 23 processos administrativos instaurados a partir de provocações diversas, de associações indígenas, empresas de projetos, entidades indigenistas, dentre outros, para se manifestar acerca de projetos florestais de carbono em terras indígenas, instrumentos jurídicos tais como contratos, protocolos de entendimentos, cartas de intenções, além de relatos de assédio e interferências nessas áreas. Aponta, no entanto, a ausência de regulamentação que atribua competência para atuação da Fundação nas relações privadas de contratação.

Já o ICMBio revelou ter havido, nos últimos anos, alterações de entendimento interno acerca de suas competências para intermediação nas relações entre associações de moradores de Unidades de Conservação Federais e interessados na implementação de projetos florestais de carbono, apontando, no entanto, para a falta de regulamentação do tema. A última posição do órgão se deu no sentido de que as contratações privadas entre associação concessionária e setor privado devem ser precedidas de permissão expressa no CCDRU e no Plano de Manejo da UC.

O INCRA respondeu negativamente quanto ao conhecimento ou intermediação nas relações de contratos de carbono com quilombolas. Sobre a possibilidade de comercialização de créditos de carbono em áreas de assentados pela reforma agrária, mencionou apenas um projeto de pagamento de serviços ambientais, na área do Estado do Amazonas.

O BNDES informou a publicação de dois editais de chamadas públicas para aquisição de créditos de carbono emitidos no mercado voluntário, com o objetivo de fomentá-lo por meio de incremento na

<sup>32</sup> As respostas variam em relação aos conceitos. Enquanto um órgão entende que não há mercado de carbono no Brasil e deixa de enquadrar projetos de REDD+ no âmbito do mercado voluntário, outro órgão explicita que projetos de carbono florestal, chamados de REDD+ surgiram especificamente voltados para mercado de compra e venda de créditos de carbono.

demanda por créditos, atração de novos participantes, difusão da cultura de redução das emissões e tratamento de algumas falhas identificadas no mercado. No entanto, ressalta que ainda não havia formalizado a compra de nenhum dos créditos dos projetos selecionados nas duas chamadas.

Cabe ainda citar a Comissão Nacional para REDD+, instituída pelo Decreto no 10.144, de 28 de novembro de 2019 (BRASIL, 2019), que é responsável por coordenar, acompanhar, monitorar e revisar a Estratégia Nacional para REDD+ do Brasil e por coordenar a elaboração dos requisitos para o acesso a pagamentos por resultados de políticas e ações de REDD+ no Brasil, reconhecidos pela Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima. Até o fechamento desse relatório, a formação da Comissão ainda refletia a estrutura anterior do Ministério.

### **Sistema de Justiça**

O Poder Judiciário e os atores do sistema de justiça ainda não têm sido demandados de forma a estabelecer jurisprudência ou entendimentos sobre o tema do mercado voluntário de carbono no contexto de terras de uso coletivo.

Foram identificados dois processos judiciais que tocam no tema. Um deles sem interesse para a pesquisa porquanto trata de atores eminentemente privados.

Há, no entanto, a propositura de Ação Civil Pública pelas associações dos moradores da reserva extrativista de Mapuá e da Terra Grande Pracuuba, em face de diversos réus, dentre os quais encontram-se empresas de projetos de carbono, negociadores de créditos de carbono, empresas compradoras de crédito de carbono e bancos.

A demanda aponta para a comercialização irregular de créditos de carbono por empresas privadas e implementação de projetos florestais de carbono

em unidades de conservação concedidas para populações extrativistas que reclamam a propriedade desses créditos.

O caso foi apresentado na Justiça Federal do Pará, que declinou a competência para a Justiça Estadual do Pará. Por sua vez, a Justiça Estadual também se manifestou pela sua incompetência para julgamento, suscitando um conflito negativo de competência, que terá análise e julgamento pelo Superior Tribunal de Justiça.

O Conflito de Competência foi distribuído à Segunda Seção do STJ e tomou o número CC 193515/PA, com relatoria do Ministro Ricardo Villas Bôas Cueva. O Ministério Público Federal emitiu parecer em janeiro de 2023, opinando pela competência da Justiça Federal, a 9ª Vara Ambiental e Agrária Federal de Belém e aguarda julgamento pela Seção.

Para além do Poder Judiciário, o sistema de justiça conta com instituições de grande relevância para ações importantes que podem envolver iniciativas judiciais e administrativas com força cogente. É o caso do Ministério Público, tanto na esfera estadual quanto na esfera federal.

O Ministério Público é instituição permanente e essencial à função jurisdicional conforme comando constitucional, e lhe incumbe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. É um órgão com independência funcional.

Dentre as iniciativas possíveis ao Ministério Público estão a instauração de Inquérito Civil, Ação Civil Pública, Ação Penal e instrumentos de negociação como Termos de Ajustamento de Conduta, Recomendações, entre outros.

Ainda, na seara do sistema de justiça, também é função essencial à Justiça a Defensoria Pública, lhe incumbindo, segundo a Constituição Federal, a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados.



## Legislativo

No âmbito das Casas Legislativas, tramitam alguns projetos de lei que tratam do Mercado Brasileiro de Redução de Emissões, redução de tributos para produtos adequados à economia verde de baixo carbono. As duas principais iniciativas são:

### Câmara dos Deputados

- PL 2148/2015 (com diversas proposições apensadas), de autoria do deputado Jaime Martins (PSD/MG), que estabelece redução de tributos para produtos adequados à economia verde de baixo carbono. Tramita em regime de urgência no Plenário da Câmara. Apensados a essa proposição, encontram-se:
  - PL 528/2021 (autoria de Marcelo Ramos – PL/AM)
  - PL 10073/2018 (autoria de Junju Abe – PSD/SP)
  - PL 5710/2019 (autoria de Cássio Andrade – PSB/BA)
  - PL 290/2020 (autoria de Léo Moraes – PODE/RO)
  - PL 4088/2021 (autoria de Cleber Verde – Republicano/MA)
  - PL 155/2023 (autoria de Lebrão – União/RO)

### Senado Federal

- PL 412/2022, de autoria do senador Chiquinho Feitosa (DEM/CE), que regulamenta o Mercado Brasileiro de Redução de Emissões (MBRE), previsto pela Lei nº 12.187, de 2009, e altera as Leis 11.284, de 2006; 12.187, de 2009 e 13.493, de 2017. A proposição foi aprovada na Comissão de Assuntos Econômicos e atualmente encontra-se na Comissão de Meio Ambiente, com relatoria da Senadora Leila Barros.

Apensados a essa proposição, encontram-se:

- PL 2122/2021 (autoria de Weverton – PDT/MA)
- PL 1684/2022 (autoria de Jader Barbalho - MDB/PA)
- PL 4028/2021 (autoria de Marcos do Val - PODEMOS/ES)
- PL 3606/2021 (autoria de Veneziano Vital do Rêgo - MDB/PB)


- PL 2.229/2023, de autoria do senador Rogério Carvalho (PT/SE), que regulamenta o Mercado Brasileiro de Redução de Emissões – MBRE, com base na Política Nacional sobre Mudança do Clima – PNMCM (Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009); institui a Política de Redução das Emissões de Gases de Efeito Estufa Provenientes do Desmatamento e da Degradação Florestal, da Conservação dos Estoques de Carbono Florestal, do Manejo Sustentável de Florestas e do Aumento de Estoques de Carbono Florestal (REDD+); e outros. Foi despachado à Comissão de Meio Ambiente (CMA) e à Comissão de Assuntos Econômicos (CAE), em decisão terminativa, no dia três de maio de 2023, mesma data em que a Senadora Leila Barros (PDT/DF) avocou sua relatoria. Atualmente, a proposição aguarda a emissão do relatório legislativo ao texto inicial e às quatro emendas apresentadas perante a CMA.

### Atores não-estatais

A gama de atores não-estatais que têm interesse ou que está de alguma forma envolvida em dinâmicas do mercado voluntário de carbono na Amazônia brasileira é enorme e de campos completamente diversos.

Do ponto de vista do mercado voluntário de carbono, os atores-chave são os compradores e os vendedores de crédito carbono. Entre as duas pontas, surgem intermediadores com propósitos específicos. Nesse sentido, como no Brasil a principal tendência tem sido o aumento do carbono florestal, os intermediadores dessa relação de compra e venda são consultorias, empresas desenvolvedoras de projetos de carbono florestal, mas também foi possível identificar organizações da sociedade civil atuando e assessorando comunidades e populações tradicionais.

O mercado voluntário de carbono conta, ainda, com outros atores fundamentais que são os programas de registro ou padrões (standards) internacionais, sob os quais projetos de carbono são registrados e podem



vir a gerar créditos de carbono. Assim, determinadas entidades desenvolvem os critérios aceitos globalmente no mercado para mensurar emissões evitadas e/ou sequestro de carbono (tal como o VCS, já mencionado neste documento), e outras entidades, em geral organizações sem fins lucrativos, aplicam os padrões para projetos que se submetem à avaliação com base na metodologia aplicável. A partir de processos de verificação, estas entidades emitem créditos de carbono que são então comercializáveis. A principal entidade no âmbito dos projetos florestais no Brasil é a Verra, também já mencionada.

### **Organizações da sociedade civil**

A sociedade civil brasileira tem diversos modos organizativos, de acordo com os interesses comuns que fomentam a associação. Nesse sentido, temos entidades de garantia de direitos, indigenistas, ambientalistas, de transparência, e dos sujeitos de direitos, relacionados de alguma forma com o mercado voluntário de carbono; assim como iniciativas associativas do empresariado.

Do lado do empresariado, destaca-se a atuação do Conselho Empresarial Brasileiro para o Desenvolvimento Sustentável – CEBDS, com grande força de incidência junto ao poder público. Atualmente cerca de 104 grupos empresariais participam da iniciativa que também é representante da rede World Business Council for Sustainable Development (WBCSD), envolvendo 36 países.

O CEBDS possui representação em espaços como o Carbon Pricing Leadership Coalition (CPLC); Low Carbon Business Action in Brazil; Partnership for Market Readiness (PMR). Além disso, participa do Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas e Iniciativa Empresarial em Clima.

### **Comunidades**

No contexto do mercado voluntário de carbono em voga no Brasil, conforme já discorrido mais detidamente, as

principais comunidades implicadas são as populações indígenas, as comunidades quilombolas, assentados, populações e comunidades extrativistas, povos e comunidades tradicionais.

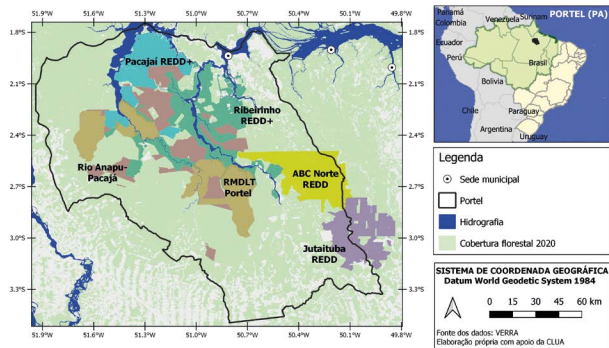
## **7.2. Dinâmicas territoriais: percepções do campo**

As percepções acerca das dinâmicas territoriais em contexto do mercado de carbono que assinalamos neste capítulo são fruto da coleta de informações e dados primários, realizada durante a pesquisa de campo do estudo. A partir de entrevistas exploratórias e mapeamento de atores no estado do Pará e do Mato Grosso, interagimos com atores locais da sociedade civil, pesquisadores, representações de governos e sistema de justiça, e acompanhamos audiência pública convocada pelo Ministério Público do Estado em Portel - PA, sobre comercialização de créditos de carbono.

Em 24 de janeiro de 2023, o município de Portel, no Pará comemorava seus 265 anos. E naquele mesmo dia, convocada pelo Núcleo Agrário e Fundiário do Ministério Público do estado do Pará, acontecia a “Audiência Pública sobre o mercado de carbono” e seus reflexos sobre os territórios e áreas de uso coletivo. O objetivo principal da audiência, cuja mesa estava composta por representantes de organizações da sociedade civil, movimentos sociais, representantes municipais e órgãos do governo estadual, era garantir espaço para que ribeirinhos, trabalhadores rurais, assentados e associações pudessem denunciar as abordagens e a implementação de projetos de crédito de carbono na região.

Portel, atualmente, concentra seis projetos registrados pela Verra do tipo REDD (metodologia VCS - VM0015). Ao todo, os projetos somam 921.988 hectares (Figura 2.3). De acordo com as informações dispostas na base da Verra, projetos ABC Norte REDD e Jutaituba REDD+ abarcam parcialmente o município de Bagre – sendo o último projeto, também sob os municípios de Baião e Oeiras do Pará (Verra, 2023b).

**Figura 2.3.** Localização da área dos projetos REDD (VCS-Verra) pertencentes ao município de Portel-PA



Fonte: Loren Ipsun

Quatro destes projetos se encaixam formando um mosaico contíguo de 651.880 hectares – 18% da extensão municipal. Os projetos encontram-se quase todos já registrados, alguns dos quais com a venda de créditos em operação e o projeto Ribeirinha está em fase de desenvolvimento. De acordo com o estudo da World Rainforest Movement (WRM) que analisa as iniciativas de REDD em Portel, (WRM, 2022) estima-se com base no valor médio de 5 dólares por crédito, que o projeto RMDLT Portel-Pará já vendeu mais de 7 milhões de créditos até 2022, o que corresponderia a 35 milhões de dólares. O projeto Pacajai REDD teria comercializado cerca de 22 milhões de créditos, um faturamento estimado de 50 milhões de dólares. E o projeto Rio Anapu-Pacajá teria vendido 6,3 milhões de créditos, 30 milhões de dólares estimado.

**Tabela 1.2.** Projetos REDD localizados no município de Portel – Pará, 2023

Nome do Projeto	Id Verra	Status	Ano	Carbono (kton/ano)	Período (anos)	Proponentes
Pacajai REDD+	981	Registrado	2009	26.412	40	Avoided Deforestation Project (ADPML); Ecosystem Services
Ribeirinho REDD+	2620	Em desenvolvimento	2017	113.091	30	Associação Amigos dos Ribeirinhos; Sindicato dos Produtores Rurais; Moradores ribeirinhos
Rio Anapu-Pacajá REDD	2252	Registrado	2016	93.800	30	Brazil Agfor LLC
RMDLT Portel REDD	977	Registrado	2019	55.327	40	RMDLT Property Group; ALLCOT Group
ABC Norte REDD	2558	Em registro	2017	134.074	30	ABC Agropecuária Brasil Norte; Ecológica Assessoria
Jutaituba REDD+	3590	Em validação	2021	26.336	10	Biofílica; Martins Agropecuária

Fonte: Verra Registry (2023). Elaboração nossa.

Políticas federais e estaduais implementadas ou em implementação sobre a temática do crédito de carbono, REDD+ e pagamento por serviços ambientais, bem como sobre a Política Municipal de Mitigação do Aquecimento Global e desenvolvimento de projetos de crédito de carbono no município de Portel e o direito à consulta livre, prévia e informada das populações tradicionais foram alguns dos pontos discutidos durante a audiência pública mencionada. Lançou-se luz também à Lei Municipal nº 918, de 05 de outubro de 2022 (PORTEL, 2022), que instituiu a Política Municipal de Mitigação do Aquecimento Global no município de Portel-PA. A lei autoriza o Poder Executivo municipal declarar Utilidade

Pública e a conceder Títulos de Utilidade Pública à pessoa jurídica de direito público ou privado executando projetos de carbono florestal em Portel, em áreas públicas ou particulares, inclusive, sobre áreas de glebas criadas pelo governo estadual do Pará.

Conforme ata publicada (MPPA, 2023), dentre os encaminhamentos da audiência, houve a proposta da constituição de um grupo de trabalho composto por representantes da Secretaria Estadual de Meio Ambiente e Sustentabilidade do Pará (SEMAS), Instituto de Terras do Estado do Pará (ITERPA), Instituto de Desenvolvimento Florestal e da Biodiversidade do

Pará (IDEFLORBIO), Procuradoria-Geral do Estado (PGE), Defensoria Pública do Estado (DPE) e Ministério Público Estadual (MPE) para discutir o papel do Estado no mercado voluntário de carbono que afete áreas destinadas a povos e comunidades tradicionais. A PGE e a DPE destacaram que a Lei municipal nº 918/2022 padece de não conformidade com a constituição estadual, motivo pelo qual se recomendou que o legislativo e o executivo municipal revejam a referida lei a fim de evitar o questionamento de sua inconstitucionalidade perante a justiça.

A audiência reverberou na ação de equipes técnicas executoras do Programa Regulariza Pará<sup>33</sup>, na apuração de indícios de irregularidade no CAR de áreas rurais vinculadas a contratos que comercializam crédito de carbono florestal, dentre outros. A ação realizada e os procedimentos adotados pela Secretaria Estadual de Meio Ambiente e Sustentabilidade (SEMAS) resultaram no cancelamento e/ou suspensão de 219 (duzentos e dezenove) CARs com constatação de informações declaradas falsas ou omissas, bem como realizou a suspensão de outros 735 CARs com divergências nos dados declarados (SEMAS, 2023).

Dos seis projetos de carbono florestal em Portel, destacamos quatro projetos que formam um mosaico contíguo: Pacajaíba REDD, Ribeirinhos REDD, Rio Anapu-Pacaja REDD, RMDLT Portel.

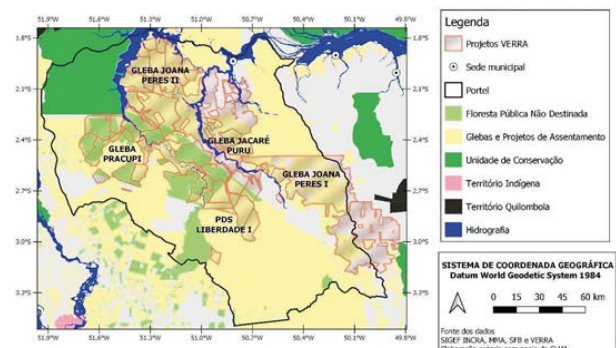
De acordo com os dados dispostos na base Verra (Verra, 2023b), o Projeto Anapu-Pacajá REDD estaria sobre a gleba estadual Joana Peres II. Uma parcela menor do projeto avança sobre o PDS Liberdade e a gleba Jacaré Puru. O Projeto RMDL Portel tem sua área sobreposta à gleba Pracupi, de domínio da União, sob as glebas estaduais Acaraã e Joana Peres II, e do PDS Liberdade I. O projeto Pacajaíba, por sua vez, avança sob a mesma gleba federal Pracupi, além da gleba estadual Joana Peres II. Por último, o Projeto Ribeirinhos, compreende parcelas da gleba estadual Joana Peres II, Joana Peres I e Jacaré-Puru e da gleba federal Pracupi.

O ponto inicial de atenção, da perspectiva da segurança fundiária, é o desenvolvimento de projetos e contratos

firmados em áreas públicas sem a devida manifestação ou análise prévia dos órgãos competentes e sem um processo transparente e participativo com as comunidades. Um segundo ponto a ser assinalado é o uso irregular de documentação, como a inscrição de CAR individuais em áreas de uso coletivo, com vistas a instruir os processos de geração de créditos de carbono sem as quais não poderiam ser comercializados.

A falta de transparência é outro ponto a destacar, desde a abordagem junto a comunidades à repartição dos benefícios. Durante o trabalho de campo e entrevistas, foram relatadas omissões de informações durante a apresentação e negociação contratual. Comunidades ficam à margem dos projetos, sem compreensão de suas responsabilidades, do impacto temporal da intervenção, dos efeitos sobre o modo de vida, tampouco sobre os valores negociados no projeto.

**Figura 2.4.** Descrição geoespacial dos projetos REDD (VCS-Verra) em Portel quanto a sobreposições em terras públicas



Fonte: Loren Ipsun

Foi relatado movimento incisivo e persistente das empresas em torno de comunidades buscando a concordância na participação do projeto, seja com visitas ou participação em assembleias, mesmo quando a comunidade já se posicionou contrária ao projeto. Diante desse cenário, diversos moradores assinam contratos ou cartas de intenção sem conhecimento pleno do projeto ou mesmo do documento em si.

Sobre a assinatura dos contratos, há casos em que não houve autorização das famílias e mesmo assim seus

<sup>33</sup> Criado pelo Decreto 2.745, de 9 de novembro de 2022. O Programa Regulariza Pará é "instrumento de gestão pública, que possui como objetivo promover a regularização ambiental e fundiária dos imóveis rurais, estimular a recomposição das áreas rurais degradadas e incentivar a manutenção da vegetação nativa, por meio da aplicação dos instrumentos de regularização previstos na Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012 (BRASIL, 2012a), objetivando garantir a integridade de espaços territoriais especialmente protegidos".

nomes constaram na lista dos moradores participantes do Projeto.<sup>34</sup>

É possível também depreender um certo caráter assistencialista dessas abordagens. Como contrapartida às comunidades, os projetos oferecem cesta básica por mês por família, fogão a lenha ecológico (Ecofogão), consultas médicas e outras medidas.

O caso de Portel apresenta camadas bastante específicas, que demanda aprofundamento na análise sobre regiões vizinhas para refletir o quanto esse é um caso que consegue expressar alguma leitura mais geral desses contratos e seus processos. No entanto, o que é possível depreender, até o momento, é que determinados atores ou agentes do mercado atuam sob um padrão, sem observância dos direitos e garantias territoriais de povos, comunidades tradicionais e de áreas públicas.

As denúncias, por ora identificadas, vão desde abordagens assimétricas de empresas e personagens externos às comunidades, que chegam com propostas financeiras sedutoras, falta de transparência e informações. O tema do mercado voluntário de carbono é algo complexo, de difícil compreensão, o que demanda tempo, método e linguagem própria para sua assimilação, mas esses contratos estão sendo assinados sob pressão e mediante especulação. Alguns dispõem de cláusulas abusivas, expropriatórias de direitos, inclusive, territoriais. Contratos e relações jurídicas estão sendo operados sob instrumentos frágeis de domínio da terra, a exemplo da utilização do CAR (Cadastro Ambiental Rural), registro autodeclaratório, como meio de comprovação de domínio privado da área junto à organização verificadora desses projetos, totalmente ao arrepio da legislação nacional<sup>35</sup>.

No que tange ao campo realizado no estado do Mato Grosso, mais de uma entidade entrevistada na pesquisa fez menção ao estado como uma espécie de laboratório, que antecipa e testa agroestratégias. Assim, fazia sentido explorar como um segundo campo deste estudo o estado do Mato Grosso, dando destaque ao seu processo de construção do programa jurisdicional de REDD+ (J-REDD+).

O estado do Mato Grosso e seu Programa de J-REDD+ estão entre os pioneiros no Brasil. Uma das principais características dessa abordagem é o fato de estar ancorada na liderança de governos subnacionais. E, apesar do escopo deste estudo ser restrito ao mercado voluntário de carbono, enquanto projetos, lançamos mão da estratégia de conhecer e interagir com atores locais de um estado caso cuja abordagem jurisdicional estivesse já em implementação.

Outro objetivo que tínhamos nessas interações era de compreender como poderiam se dar as interfaces entre o Programa J-REDD+ e os projetos de carbono do mercado voluntário.

Lançada em 2015 no âmbito da Estratégia Produzir, Conservar e Incluir (PCI) do Mato Grosso, o governo estadual apresentou o Programa REDD Early Movers (REM) como uma “premiação por resultados de projetos e instituições que possuam ações em prol da redução de emissões de gases de efeito estufa, oriundas do desmatamento, no estado do Mato Grosso”. Toda a fase 1 do programa, quatro primeiros anos, foi financiada por doação internacional dos governos da Alemanha e do Reino Unido – pelo Banco Alemão de Desenvolvimento (KfW) e pelo British Department for Energy and Industry Strategy (BEIS).

O Programa opera em quatro eixos: (i) agricultura familiar e povos e comunidades tradicionais; (ii) produção, inovação e mercado sustentável; (iii) territórios indígenas; e (iv) fortalecimento institucional e políticas públicas estruturantes.

A fase 1 do Subprograma de territórios indígenas se encerra em 2023 e a partir de demandas específicas de comunidades e povos indígenas, a coordenação pretende lançar a discussão do mercado voluntário de carbono. Em entrevistas, foi dito que haveria ainda no primeiro semestre um Seminário sobre Gestão Ambiental e Territorial e que um dos temas para debate seria o mercado voluntário de carbono. Há, também, em curso estratégia de mapeamento e levantamento de povos e comunidades tradicionais e de áreas florestais no estado.

<sup>34</sup> Dados relatados em Audiência Pública, coordenada pelo Ministério Público do Pará, em janeiro de 2023.

<sup>35</sup> Ver art. 29, § 2º do Código Florestal (BRASIL, 2012a).



## 8. Questões jurídicas

Neste capítulo, reunimos algumas questões jurídicas que nos deparamos durante o trabalho e durante entrevistas com diferentes atores e que julgamos relevante lançar luz, pois provocam reflexões e possíveis inovações normativas e invocação de teses jurídicas.

### 8.1. Natureza jurídica e titularidade dos créditos de carbono

A discussão acerca da natureza jurídica e titularidade dos créditos de carbono possui vários entendimentos e vertentes de interpretação, sem que haja conceituação uníssona em torno do tema. Por essa razão, apresentaremos as principais correntes atualmente existentes e as normativas que se referem à questão, sob diversos pontos de vista.

Como tratamos exclusivamente sobre crédito de carbono florestal é fundamental abordarmos a legislação vigente sobre gestão de florestas públicas para uso sustentável, a Lei nº 11.284, de 2 de março de 2006 que cria o Serviço Florestal Brasileiro, o Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal e apresenta como um de seus princípios a garantia de condições estáveis e seguras que estimulem o investimento de longo prazo no manejo, na conservação e na recuperação das florestas (BRASIL, 2006).

No texto original, a Lei vedava a outorga de créditos de carbono evitados por meio da concessão florestal, nos seguintes termos:

*Art. 16 A concessão florestal confere ao concessionário somente os direitos expressamente previstos no contrato de concessão.*

*§1º É vedada a outorga de qualquer dos seguintes direitos no âmbito da concessão florestal:*

*VI – comercialização de créditos decorrentes de emissão evitada de carbono em florestas naturais.*

Autorizava, no entanto, a comercialização de créditos decorrentes de reflorestamento de áreas, conforme seu §2º do mesmo artigo:

*§2º No caso de reflorestamento das áreas degradadas ou convertidas para uso alternativo do solo, o direito de comercializar créditos de carbono poderá ser incluído no objeto da concessão, nos termos do regulamento.*

A Lei de Gestão de Florestas Públicas (BRASIL, 2006) sofreu recentemente alterações consideráveis por conta da edição da Medida Provisória nº 1.151, de 2022, seguindo o processo legislativo típico das MPs (BRASIL, 2022b). As alterações atingiram exatamente o inciso VI do §1º, do artigo 16, revogando a vedação explícita acerca da comercialização de créditos de carbono de desmatamento evitado, e simplificou o texto do §2º, não mais endereçando tal autorização a previsão de regulamento.

De qualquer forma, a MP 1.151 (BRASIL, 2022b) endereçou a questão da comercialização de créditos de carbono, sejam os evitados, sejam os decorrentes de reflorestamento, às regras de concessão florestal, com rito próprio, como a observância de licitação para concessão das áreas florestais a serem utilizadas.

Antes de tal mudança, em 2009, o governo brasileiro instituiu a Política Nacional sobre Mudança do Clima, por intermédio da Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009, prevendo como instrumento de fomento à mudança do clima o estímulo ao Mercado Brasileiro de Redução de Emissões – MBRE (BRASIL, 2009a). Em seu artigo 9º, a PNMC assim estatui:

*Art. 9o O Mercado Brasileiro de Redução de Emissões - 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**.*

A Política foi regulamentada pelo Decreto nº 7.390, de 9 de dezembro de 2010, mas o MBRE não teve tratamento central (BRASIL, 2010). Em 2018, foi publicado o Decreto nº 9.578, que revogou o Decreto anterior e tratou de consolidar os atos normativos que dispunham sobre o Fundo Nacional do Clima e a PNMC (BRASIL, 2018). Dentre as atividades para as quais são destinados recursos do Fundo do Clima, estão previstos, dentre outros: projetos de redução de emissões de carbono pelo desmatamento e pela degradação florestal, com prioridade para áreas naturais ameaçadas de destruição e relevantes para estratégias de conservação da biodiversidade; pagamentos por serviços ambientais às comunidades e aos indivíduos cujas atividades contribuam para a estocagem de carbono, atrelada a outros serviços ambientais; sistemas agroflorestais que contribuam para redução do desmatamento e absorção de carbono por sumidouros e para geração de renda; recuperação de áreas degradadas e restauração florestal, entre as quais terão prioridade as áreas de reserva legal, as áreas de preservação permanente e as áreas prioritárias para a geração e a garantia da qualidade dos serviços ambientais.

O Código Florestal, legislação datada de 2012, em seu artigo 3º, inciso XXVII, conceitua o crédito de carbono como sendo **título de direito sobre bem intangível e incorpóreo transacionável**, sendo o crédito definido como título de direito transacionável e o bem intangível e incorpóreo referindo-se ao carbono. O bem intangível e incorpóreo é aquele que não tem existência física, porém é provido de valor econômico (BRASIL, 2012a). Em 2021, foi instituída a Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais, Lei nº 14.119, de 13 de janeiro de 2021, e conceitua os serviços

ambientais as atividades individuais ou coletivas que favorecem a manutenção, a recuperação ou a melhoria dos serviços ecossistêmicos (BRASIL, 2021). O sequestro e a retenção de carbono estão previstos na Política como **serviços ambientais de regulação**, elegíveis para pagamento. Além disso, a Política prevê como modalidades de pagamento por serviços ambientais a compensação vinculada a certificação de redução de emissões por desmatamento e degradação, além de títulos verdes (*green bonds*).

Em 2022, o governo brasileiro editou o Decreto nº 11.075, que estabeleceu os procedimentos para a elaboração dos Planos Setoriais de Mitigação das Mudanças Climáticas e instituiu o Sistema Nacional de Redução de Emissões de Gases de Efeito Estufa (BRASIL, 2022b). De acordo com a normativa, crédito de carbono é o **ativo financeiro, ambiental, transferível e representativo de redução ou remoção de uma tonelada de dióxido de carbono equivalente, que tenha sido reconhecido e emitido como crédito no mercado voluntário ou regulado**. O Decreto, ainda, menciona o Mercado Brasileiro de Redução de Emissões, indicando a promessa da criação do mercado regulado de carbono.

Antes mesmo do advento do Código Florestal, a Receita Federal já havia se manifestado acerca da natureza jurídica do crédito de carbono a propósito da Solução de Consulta nº 192, de 9 de dezembro de 2009 acerca da incidência de tributos na comercialização de créditos de carbono, sobretudo para o exterior, nos seguintes termos (BRASIL, 2009b):

*Inicialmente, convém determinar a natureza do ativo denominado crédito de carbono. Para tanto, importa identificar o fato que lhe dá origem. Nesse aspecto, ele teria por origem mediata o Protocolo de Quioto, adotado pela conferência realizada na cidade de mesmo nome, e segundo o qual os países industrializados reduziram suas emissões combinadas de gases de efeito estufa em pelo menos 5% (cinco por cento) em relação aos níveis de 1990. (...)*



*(...)a recente preocupação com as consequências do aquecimento global, supostamente resultado da emissão de gases poluentes na atmosfera, tem gerado mudanças no que diz respeito a essa distribuição de encargos. Com efeito, na medida que se reconhece a necessidade de redução dos níveis de emissão, e passa a ser feita sua mensuração e limitação, há também uma individualização do ônus dele decorrente.*

*A existência de limites a serem observados para a emissão de gases implica a quantificação da prerrogativa de poluir, e a possibilidade de transferência, mediante pagamento, de parcelas desse limite, seja em função da redução do nível de poluição gerado pela atividade, seja pela implementação de projetos que levem à remoção desses gases. Desse modo, essa prerrogativa tornou-se passível de valoração econômica, juridicamente um bem.*

*(...)a prerrogativa de emitir gases poluentes, na medida em que esgotável (limitado), passível de apropriação pelo homem (individualizado) e de avaliação econômica, passou a constituir um direito subjetivo de seu titular, bem intangível integrante de seu patrimônio. Tratando-se de um bem incorpóreo, sua transferência, a título oneroso ou gratuito, constitui cessão de direito. Direito, repita-se, intangível, imaterial, eis que consubstanciado em um poder fazer.*

O Banco Central do Brasil inscreveu o sequestro e a diminuição de carbono e o direito de emissão como serviços, conforme Anexo VI à Circular nº 3.690, de 16 de dezembro de 2013.

Do ponto de vista contábil, conforme Pronunciamento Técnico do Comitê de Pronunciamentos Contábeis, o ativo intangível deve ser identificável, controlado e gerador de benefícios econômicos futuros<sup>36</sup>.

Em conclusão, atualmente, portanto, conforme vigência do Decreto mais recente, a natureza jurídica do crédito de carbono pode ser considerada como **ativo financeiro, ambiental e transferível**.

No que tange à titularidade dos créditos de carbono resultantes de projetos no mercado voluntário, a tarefa de definição também não é fácil, pois, em geral, estes projetos envolvem várias partes, desde comunidades, governos locais, OSCs e atores privados. Como dito, o Código Florestal define crédito de carbono como 'título de direito sobre bem intangível e incorpóreo transacionável',<sup>37</sup> apesar de não tratar sobre mercados de carbono em particular. Na ausência de lei específica que regulamente ou oriente o mercado voluntário de carbono, aplicam-se leis mencionadas e reprisadas a seguir, no que se refere à titularidade de créditos e outros aspectos, observando as premissas já pontuadas em capítulos anteriores.

A Lei de Pagamentos por Serviços Ambientais (Lei 14.119/2021) define como 'serviços ambientais' as 'atividades individuais ou coletivas que favorecem a manutenção, a recuperação ou a melhoria dos serviços ecossistêmicos'<sup>38</sup> (BRASIL, 2021). Serviços ecossistêmicos são definidos como benefícios relevantes para a sociedade gerados pelos ecossistemas.<sup>39</sup> Desta forma, projetos REDD+ podem ser entendidos como 'serviços ambientais', pois envolvem atividades que favorecem a manutenção, recuperação ou melhoria de serviços ecossistêmicos, em particular, o estoque e sequestro de carbono. A Lei 14.119/2021 define como 'pagamentos por serviços ambientais' a 'transação de natureza voluntária, mediante a qual um pagador de serviços ambientais transfere a um provedor desses serviços recursos financeiros ou outra forma de remuneração (BRASIL, 2021)<sup>40</sup>. Neste contexto, créditos de carbono gerados por projetos REDD+ são uma forma de 'pagamentos por serviços ambientais,' pelo qual um pagador (empresas, OSCs, governos etc.) transfere recursos financeiros ao provedor desses serviços (indivíduos, comunidades). Note-se que pagamentos

<sup>36</sup> Conforme Pronunciamento Técnico CPC 04, do Comitê de Pronunciamentos Contábeis, sobre ativos intangíveis.

<sup>37</sup> Art. 3, XXVII, Lei 12.651/2012 (BRASIL, 2012a).

<sup>38</sup> Art. 2, III, Lei 14.119/2021 (BRASIL, 2021).

<sup>39</sup> Art. 2, II, Lei 14.119/2021 (BRASIL, 2021).

<sup>40</sup> Art. 2, IV, Lei 14.119/2021 (BRASIL, 2021).

no mercado voluntário, porém, até o momento de elaboração desse relatório, não se configuram em pagamento de serviços ambientais pela União. A Lei 14.119/2021 prevê tais pagamentos no âmbito da Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais, que é uma política governamental e portanto fora do âmbito do mercado voluntário de carbono, salvo melhor compreensão a partir de (futura) regulamentação da lei (BRASIL, 2021).

### Titularidade de Créditos em Terras Indígenas

Povos indígenas, em particular, têm o direito ao usufruto exclusivo das riquezas do solo, rios e lagos em seu território, segundo a Constituição Brasileira (BRASIL, 1988)<sup>41</sup>. Portanto, cabe exclusivamente aos indígenas seu usufruto e exclui-se o uso de tais riquezas por terceiros. São nulos e não produzem efeitos jurídicos atos que tenham por objeto a exploração destas riquezas naturais por terceiros, ou seja não-indígenas<sup>42</sup>. Projetos REDD+ no mercado voluntário de carbono envolvem a exploração das riquezas do solo, isto é, do estoque de carbono das florestas. Contratos de carbono que destituam as populações indígenas desta riqueza, por exemplo conferindo-lhes uma quantia ínfima de créditos de carbono, poderão ser considerados nulos e não deverão produzir efeitos jurídicos.

O Estatuto do Índio reconhece que o direito ao usufruto inclui '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 naturais' (BRASIL, 1973). O protagonismo e autonomia sociocultural dos povos indígenas é uma das diretrizes da Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas – PNGATI (Decreto n. 7.747/2012),<sup>43</sup> bem como o reconhecimento dos direitos dos povos indígenas relativos a serviços ambientais (BRASIL, 2012b).<sup>44</sup> A PNGATI também reconhece o direito dos povos indígenas às riquezas naturais existentes em terras indígenas<sup>45</sup> (BRASIL, 2012b).

<sup>41</sup> Art. 231 (2), Constituição Federal (BRASIL, 1988).

<sup>42</sup> Art. 231 (6), Constituição Federal (BRASIL, 1988).

<sup>43</sup> Art. 3, III, Decreto 7747/2012 (BRASIL, 2012b).

<sup>44</sup> Art. 3 XII, Decreto 7747/2012 (BRASIL, 2012b).

<sup>45</sup> Art. 4, V, a, Decreto 7747/2012 (BRASIL, 2012b).

<sup>46</sup> Informação obtida em entrevistas.

Projetos REDD+ são uma forma de 'exploração econômica' de riquezas naturais, isto é, do carbono florestal, e os créditos de carbono gerados por tais projetos são o 'produto' de tal exploração econômica. Por conseguinte, povos indígenas têm fruição plena ao 'produto' de projetos REDD+, ou seja, aos créditos de carbono. Tendo direito aos créditos de carbono, povos indígenas têm, por consequência, direito de definir a forma como os recursos provenientes da venda de créditos de carbono serão compartilhados entre as comunidades e demais partes do projeto, observando sempre seus sistemas socioculturais e o benefício da coletividade.

Na prática, porém, o que ocorre atualmente no Brasil, é o assédio por parte de algumas empresas privadas, em geral, desenvolvedoras de projetos, a comunidades locais e povos indígenas na Amazônia brasileira. Tais empresas apresentam contratos a comunidades por meio dos quais a empresa se compromete a desenvolver projeto de carbono em troca de uma parcela da venda dos créditos. A percentagem cobrada por tais empresas pode chegar a até 80% do total da venda dos créditos<sup>46</sup>. Desta forma, são tais empresas, e não as comunidades locais ou povos indígenas, que detêm grande parte do 'produto' da exploração econômica, ao contrário do que estabelece a Constituição e legislação afim. Estes contratos podem então ser considerados nulos, por conterem cláusulas ilegais e abusivas. Certamente, o trabalho realizado por empresas desenvolvedoras, por exemplo de medição de estoques de carbono, cálculos de créditos, elaboração dos documentos de projeto etc., devem ser remunerados. Porém, tal remuneração não pode representar quase a totalidade dos recursos provenientes da venda de créditos. Cláusulas contratuais que determinem percentagens claramente desvantajosas a comunidades locais e povos indígenas, são abusivas e não devem produzir efeitos jurídicos, podendo esses contratos ser, inclusive, anulados judicialmente.

Por exemplo, no caso do Projeto de Carbono Florestal Suruí, os créditos de carbono gerados pelo projeto foram reconhecidos como sendo de propriedade

integral do povo Suruí (Verra, 2023b)<sup>47</sup>. Note-se que este projeto foi desenvolvido por uma associação indígena, a Associação Metareilá do Povo Indígena Paiter Suruí, apoiada por entidades da sociedade civil, como o IDESAM e Forest Trends, e não por uma empresa desenvolvedora. O projeto criou o Fundo Suruí, administrado pelo Fundo Brasileiro para a Biodiversidade (FUNBIO), como destinatário das vendas de crédito de carbono do projeto. Um processo de consulta comunitária, elaborado pela Equipe de Conservação da Amazônia (ACT-Brasil) e Metareilá, foi realizado antes da criação do Projeto Suruí, envolvendo várias reuniões com as comunidades e consultas com órgãos governamentais (FUNAI, Ministério do Meio Ambiente, Procuradoria Geral da República e governos locais). Consequentemente, um Memorando de Entendimento foi assinado entre as comunidades e os participantes do projeto pelo qual o povo Suruí manifestou seu consentimento em desenvolver o projeto.

Por fim, importa citar a Informação Técnica nº 21/2021/ COPA/CGGAM/DPDS-FUNAI, de 12 de fevereiro de 2021, em que a FUNAI tece considerações e orientações sobre consulta em caso concreto e casos afins. No tocante à discussão da titularidade, levando em consideração documentos elaborados pela FUNAI e governo ao longo dos anos, elencamos algumas orientações dispostas na Informação

(...)

*b) Contratos de crédito de carbono florestal em TIs para o mercado voluntário somente devem ser firmados em áreas já declaradas e sob a posse plena dos povos indígenas, e que todos os contratos devem ocorrer mediante a formulação de um Plano de Gestão Territorial e Ambiental (PGTA), de forma participativa, e que indique claramente seu regime de repartição de benefícios;*

*c) Recomenda-se que os créditos comercializados remetam-se a período pretérito, ou seja, como forma de pagamento pelos resultados alcançados*

*pelos povos indígenas pela sua gestão ambiental e territorial;*

***e) Deve ser reconhecida a titularidade dos povos indígenas aos benefícios gerados pelo mecanismo e a utilização destes para a coletividade;(...***

*k) Os direitos autorais de estudos técnicos provenientes de qualquer etapa relacionada ao projeto devem ser de titularidade indígena, ficando sua divulgação condicionada à autorização por parte da comunidade indígena;*

*l) Previamente à definição de uma linha de base e áreas elegíveis para projetos e contratos de REDD+ em terras indígenas deve ser realizado, por equipe multidisciplinar, um etnomapeamento com as comunidades, o qual deve considerar, no mínimo: o crescimento demográfico passado e futuro da população indígena; as áreas necessárias à produção agrícola ou associadas para prover segurança alimentar e geração de renda para as comunidades; as áreas necessárias para a expansão das comunidades existentes e implantação de novas, segundo os usos, costumes e necessidades dos povos indígenas; as áreas de risco de ocorrência de invasão, fogo ou supressão florestal, a serem definidas no ordenamento territorial/planos de gestão territorial; as áreas de uso tradicional e cultural; (...)*

#### Titularidade de Créditos em Áreas de Conservação

Para além dos territórios indígenas, a Lei de Gestão de Florestas Públicas (Lei 11.284/2006) determina que as florestas públicas ocupadas ou utilizadas por comunidades locais serão identificadas pelos órgãos competentes para a destinação destas comunidades (BRASIL, 2006). A destinação das florestas públicas para comunidades locais pode ser realizada mediante a criação de reservas extrativistas (Resex) e reservas

<sup>47</sup> Documento Descritivo do Projeto (ver parágrafos 12, 29) disponível em <<https://registry.verra.org/app/proje ctDetail/VCS/1118>>.

de desenvolvimento sustentável (RDS), assentamentos florestais ou outros similares. Os microssistemas legislativos florestal e agrário garantem a posse das comunidades locais sobre o território histórica e tradicionalmente ocupado, reconhecendo o seu direito de regularização fundiária, ainda que mantido o domínio público das terras onde estão situados os recursos florestais, e que passarão a ser responsáveis pela gestão mediante destinação do Poder Público.<sup>48</sup>

Desta forma, a gestão florestal pelas comunidades locais, não ocorre mediante 'concessão florestal'<sup>49</sup> do Poder Público, mas sim mediante destinação das florestas públicas, tendo esta natureza jurídica de 'atividade administrativa vinculada'. Portanto, nestes casos, seria possível a comercialização de créditos de carbono sem os procedimentos de licitação das concessões, não excluindo a intervenção do órgão gestor florestal-fundiário. A destinação das florestas públicas pode ocorrer tanto em florestas nacionais, estaduais ou municipais, como regra geral, ou, ainda, em outros tipos de terras públicas que tenham vegetação florestal, e que sejam objeto de regularização fundiária a favor das comunidades locais, sem exclusão do domínio público.

Comunidades locais em unidades de conservação tem atualmente se engajado em projetos REDD+ no mercado voluntário de carbono. O entendimento mais recente do ICMBio, órgão gestor das Unidades de Conservação Federal, é de que a competência para celebração do contrato de crédito de carbono, inclusive no que tange à seleção de interessados, é do órgão gestor da UC e não das comunidades tradicionais, em situação que não tenha ainda ocorrido a emissão de Contrato de Concessão de Direito Real de Uso (CCDRU). No entanto, explicita a obrigação de se consultar a concessionária e o Conselho Deliberativo da UC, antes de qualquer celebração de contrato.

O Contrato de Concessão de Direito Real de Uso é um ajuste formal por meio do qual a administração

pública, no caso das Unidades de Conservação federais, representada pelo ICMBio, concede a integralidade ou parte do território de uma área protegida às comunidades beneficiárias daquele espaço, mediante a pactuação de obrigações recíprocas.<sup>50</sup> Quando há a cessão para as comunidades beneficiárias, a área objeto de CCDRU continua sob domínio da União, mas a concessão confere o 'direito real,' permitindo que quem o receba possa utilizá-lo com objetivos específicos de moradia, interesse social, cultivo da terra, aproveitamento sustentável, preservação das comunidades tradicionais e seus meios de subsistência, sempre respeitando as regras e os instrumentos de gestão da UC, como o Plano de Manejo.<sup>51</sup>

A Procuradoria Federal do ICMBio tem realizado discussões internas com vistas a unificar entendimentos. No entanto, em resposta à consulta realizada por comunidades moradoras da RESEX Estadual do Rio Cautário, aduz que, em observância ao regime jurídico das Reservas Extrativistas (art. 18, do SNUC), e em havendo permissão expressa no CCDRU e no Plano de Manejo, as concessionárias da UC poderiam celebrar diretamente contratos de exploração de créditos de carbono com o setor privado. A Procuradoria ainda lembra o art. 14, § 6º da Instrução Normativa ICMBio n. 05/2022 (que regula, no âmbito do Instituto, as diretrizes e os procedimentos administrativos e técnicos para a aprovação do Plano de Manejo Florestal Sustentável – PMFS, comunitário), chamando atenção para uma necessária regulamentação desse dispositivo, a fim de se estabelecer parâmetros mínimos. Veja a seguir o texto do dispositivo:

*Art. 14. (...).*

*(...).*

*§ 6º Os contratos referidos no § 4º deste artigo, deverão ser encaminhados previamente, antes de serem firmados, ao chefe da Unidade de Conservação para ciência e respeitar os seguintes preceitos:*

<sup>48</sup> *Parcerias de Crédito de Carbono, Audiência Pública de Portel - Elementos para construção de uma Utopia, Ibraim Rocha, Procurador do Estado do Pará, 2023.*

<sup>49</sup> *A Lei 11.284/2006 define como concessão florestal a 'delegação onerosa, feita pelo poder concedente, do direito de praticar manejo florestal sustentável para exploração de produtos e serviços numa unidade de manejo, mediante licitação, à pessoa jurídica, em consórcio ou não, que atenda às exigências do respectivo edital de licitação e demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado (Art. 3, VII) (BRASIL, 2006).*

<sup>50</sup> *A Concessão de Direito Real de Uso está prevista no Decreto Lei no 271, de 28 de fevereiro de 1967; na Lei no 9.636, de 15 de maio de 1988; e na Lei no 11.481, de 31 de maio de 2007.*

<sup>51</sup> *O Contrato de Concessão de Direito Real de Uso (CCDRU) nas Unidades de Conservação Federais, Ministério do Meio Ambiente, ICMBio, 2019.*

*I - refletir relações econômicas justas em que os valores praticados no mercado sejam respeitados;*

*II - incentivar o emprego de mão de obra de população tradicional beneficiária da Unidade de Conservação;*

*III - fortalecer a sustentabilidade econômica do Manejo Florestal Comunitário.*

A destinação dos recursos e, portanto, a repartição de benefícios, também será definida pelo órgão gestor da UC, sendo possível “destinar parte dos recursos diretamente aos comunitários” (DESPACHO n. 00351/2022/CPAR/PFE-ICMBIO/PGF). Em nota, o ICMBio reforça a incidência do art. 26 do Decreto nº 4.340/2002 considerando que a comercialização de créditos de carbono implica forma de exploração dos recursos florestais da UC (ainda que de forma indireta).<sup>52</sup> Assim dispõe esta cláusula:

**Art. 26. (...) A partir da publicação deste Decreto, novas autorizações para a exploração comercial de produtos, sub-produtos ou serviços em unidade de conservação de domínio público só serão permitidas se previstas no Plano de Manejo, mediante decisão do órgão executor, ouvido o conselho da unidade de conservação.**

Desta forma, comunidades concessionárias em UCs teriam o direito aos créditos de carbono, que são ‘produtos’ da exploração comercial em unidade de conservação, isto é de projetos REDD+, apenas se tal comercialização estiver prevista no plano de manejo e mediante a decisão do órgão executor<sup>53</sup> e ouvido o conselho da unidade de conservação, nos termos do art. 26 do Decreto nº 4.340/2002 (BRASIL, 2002). Cogita-se, porém, que o ICMBio adote rito mais ágil para que comunidades possam se beneficiar da exploração de créditos de carbono, bem como normatizar orientações a respeito, tendo em vista suas atribuições funcionais.<sup>54</sup>

<sup>52</sup> DESPACHO n. 00351/2022/CPAR/PFE-ICMBIO/PGF/AGU, 19 de setembro de 2022 (Parágrafo 14).

<sup>53</sup> Lei 9.985/2000 que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC) (BRASIL, 2000). São órgãos executores o Instituto Chico Mendes e o Ibama, em caráter supletivo, os órgãos estaduais e municipais, com a função de implementar o SNUC, subsidiar as propostas de criação e administrar as unidades de conservação federais, estaduais e municipais, nas respectivas esferas de atuação’ (Art. 6, III) (BRASIL, 2000).

<sup>54</sup> DESPACHO n. 00351/2022/CPAR/PFE-ICMBIO/PGF/AGU, 19 de setembro de 2022 (Parágrafo 16).

<sup>55</sup> Art. 17, Decreto 4.887/2003 (BRASIL, 2003).

<sup>56</sup> Art. 20, Decreto 4.887/2003 (BRASIL, 2003).

## Titularidade de Créditos em Territórios Quilombolas

No que toca ao regime jurídico dos territórios quilombolas, a propriedade das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos é dos próprios quilombolas, considerados como coletividade, de domínio privado. A competência para demarcação e titulação dessas terras é do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), conforme disposto no art. 3º do Decreto no 4.887/2003, podendo também se dar sua regularização fundiária por órgãos estaduais e municipais. Os quilombolas detêm ‘título coletivo e pró-indiviso’ à terra e as comunidades são representadas por associações legalmente constituídas (BRASIL, 2003)<sup>55</sup>.

Com relação a atividades produtivas, o Decreto no 4.887/2003 apenas prevê tratamento preferencial e assistência financeira e técnica às comunidades quilombolas para a realização de suas atividades produtivas e de infraestrutura (BRASIL, 2003).<sup>56</sup> Embora não haja diretrizes legislativas ou outras sobre a execução de projetos de carbono por estas comunidades, em particular, entende-se que é permitido pela normativa a realização de atividades produtivas, por exemplo, de projetos REDD+. Em caso de detenção de título coletivo e fruição plena da posse e propriedade, a execução de projetos de carbono deve envolver a comunidade e o produto de tal atividade, ou seja, créditos de carbono seriam de titularidade da comunidade.

## Titularidade de Créditos em Assentamentos

O regime jurídico de uso dos assentamentos ambientalmente diferenciados, conforme já explicitado acima nos sugere que, enquanto os Contratos de Concessão de Direito Real de Uso ou Título de Domínio dessas áreas dispuserem de cláusulas resolutivas vigentes, a tutela administrativa terá prioridade sobre celebração de contrato e elaboração de regras de

repartição de benefícios, observando as especificidades das legislações e competências dos institutos estaduais de terra.

Diferentemente dos pedidos de acesso à informação, realizados pelas autoras junto aos demais órgãos fundiários da administração pública federal, as respostas providas do INCRA não revelam processo de normatização ou reflexão conjunta, por meio de pareceres, que enfrentam ou analisam tais questões<sup>57</sup>. Resta, pois, aprofundar a discussão sobre titularidade e repartição de benefícios em outros formatos de contratualização e suas implicações em contexto de projetos de comercialização de crédito de carbono em assentamentos, a saber os contratos de integração e parceria rural.

## 8.2. Direito à Consulta e ao Consentimento Livre, Prévio e Informado (CLPI)

A Organização Internacional do Trabalho (OIT) foi a primeira agência internacional a reconhecer os povos indígenas e tribais como sujeitos coletivos de direito. Criada em 1919, antes mesmo da Organização das Nações Unidas (ONU), a OIT é pioneira no desenvolvimento dos textos internacionais que adotaram uma doutrina de tutela, no direito internacional, acerca dos povos indígenas e populações tribais. Nesse sentido, em 1957 a OIT discutiu o texto da Convenção nº 107, que com uma abordagem integracionista, se propunha definir direitos indígenas e tribais em processos exploratórios em países independentes, entendendo essa proteção como a assimilação dos povos às sociedades colonialistas (Miranda & Lerner, 2022).

A Convenção nº 169, adotada pela OIT em 1989, é uma conquista de destaque dentro de um prolongado processo de luta dos povos, alinhado às organizações de trabalhadores na OIT, o qual, no combate ao regime escravocrata e a processos de assimilação e pilhagem de territórios, envolve o povo negro, comunidades quilombolas e indígenas. A Convenção nº 169 supera

a lógica integracionista do texto anterior, afirmando uma perspectiva de autodeterminação. No Brasil, a Convenção nº 169 foi ratificada apenas em 2002, através do Decreto Legislativo nº 143, e entrou em vigor em junho de 2003.

Dentre outros direitos enunciados para os povos indígenas, quilombolas e povos e comunidades tradicionais – como a garantia dos direitos humanos e liberdades fundamentais, reconhecidos e protegidos os valores e práticas sociais, culturais espirituais e institucionais próprios dos sujeitos de direito –, sobressai como previsão concreta a se dar consequência, o artigo 6º, que prevê a obrigação dos governos de consultar os sujeitos de direito sempre que medidas legislativas ou administrativas sejam suscetíveis de afetá-los. O dispositivo ainda qualifica a consulta como sendo, necessariamente, livre, informada e de boa-fé, objetivando a busca de acordos e consentimento acerca das medidas consultadas.

O direito à consulta prévia, livre e informada é orientado pelo princípio da participação das comunidades interessadas na formulação e implementação de políticas a elas dirigidas, e a decisão acerca das prioridades no que diz respeito a seu desenvolvimento, na medida que afete suas vidas, crenças, instituições e bem-estar espiritual, bem como as terras que ocupam ou utilizam de alguma forma, conforme previsto no artigo 7º da mencionada Convenção.

Importante destacar que a consulta prévia deve ser realizada antes de qualquer autorização estatal para implementação de programas ou empreendimentos que prospectem ou explorem recursos dos territórios desses povos. Por isso ela deve ser **prévia**.

Da mesma forma, é fundamental que o processo de consulta seja acessível aos povos afetados, com o máximo de informações acerca do projeto a ser estabelecido em suas terras, e condições para possibilitar a apreensão, discussão e decisão acerca do que se pretende empreender. Nesse sentido, a consulta deve ser **informada**.

<sup>57</sup> Informação prestada pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) em resposta a pedido de acesso à informação feito pelas autoras em 27/02/2023.

Por último, mas não menos importante, é imperioso que tal dinâmica de consulta seja realizada de maneira a respeitar a organização política, formas distintas de governança e processos decisórios, sem qualquer pressão ou assédio aos povos consultados, de maneira que seja uma consulta **livre**.

É relevante frisar que o direito à CLPI deve ser observado em qualquer circunstância que possa alterar as dinâmicas e modos de vida das populações interessadas e não apenas nas hipóteses de projetos de extrativistas ou empreendimentos de exploração dos recursos naturais. As propostas que visam ao desenvolvimento da comunidade também devem ser precedidas de CLPI, como a construção de escolas, postos de saúde e outras possibilidades que alteram as dinâmicas culturais.

Nesse sentido, projetos de REDD+ a ser implementados por terceiros em áreas onde vivem comunidades que detêm a titularidade da terra, seja a propriedade ou posse, devem ser precedidos de CLPI.

A obrigação contida na Convenção nº 169 OIT para realizar tais consultas é, sem dúvida, do poder público e não de empresas privadas, sob pena de não ser considerada livre. O Comitê de Peritos na Aplicação de Convenções e Recomendações da OIT (CEACR) já se manifestou nesse sentido, a propósito da Observação Individual sobre a Convenção na Bolívia:

*La Comisión reitera que la obligación de asegurar que las consultas tengan lugar de manera compatible con los requisitos establecidos en el Convenio, es una obligación a cargo de los Gobiernos y no de personas o empresas privadas (Figueroa, 2009)*

No Brasil, houve algumas tentativas dos governos de regulamentar o direito de consulta prévia. Tais iniciativas, no entanto, não resultaram em regulamentações normativas. A iluminação do tema como agenda pública propiciou o aprofundamento do debate entre o poder público, entidades da sociedade civil e povos e comunidades interessados e o caminho adotado por estes últimos tem sido o de formular, coletivamente

e de acordo com suas especificidades, Protocolos Comunitários de Consulta. Os Protocolos de Consulta são instrumentos elaborados pelos sujeitos de direito com o intuito de informar aos governos e a sociedade em geral de que maneira aquele povo quer ser consultado quando houver interesse e projetos que possam, em potencial, afetar seus territórios, modos de vida, usos e costumes.

Atualmente contamos com mais de 100 protocolos comunitários elaborados, de acordo com o Observatório de Protocolos Comunitários, dentre protocolos de povos indígenas, quilombolas, comunidades tradicionais e protocolos conjuntos.

No que tange ao mercado voluntário de carbono, a evolução dos processos de definição de seus padrões tem contemplado mais recentemente para além do impacto climático do projeto avaliado, os impactos socioambientais. O avanço do mercado e o desenvolvimento dos padrões globais de verificação de créditos de carbono tem considerado os impactos dos projetos analisados nas comunidades afetadas e na biodiversidade e não mais apenas a contabilidade de redução de emissões ou remoções de GEE.

É certo que em 2010, no México, as partes da Convenção Quadro das Nações Unidas para Mudanças Climáticas desenvolveram proteções para a implementação de projetos de REDD+: transparência, participação de atores, proteção de serviços de biodiversidade e ecossistema e respeito aos direitos de comunidades indígenas e locais, conhecidas como Salvaguardas de REDD+<sup>58</sup>.

Na realidade brasileira, esse estudo pode levantar algumas informações relevantes para o tema: relatos em audiência pública e de grupos focais dão conta de que as próprias empresas interessadas na implementação de projetos de carbono baseados na terra em áreas ocupadas por povos e comunidades tradicionais têm realizado, por sua própria iniciativa, o que foi chamado de Consulta/Consentimento Prévio. E mais, as organizações verificadoras de crédito de carbono têm aceitado a informação referente à interação de

<sup>58</sup> Decisão 1/CP.16, Report of the Conference of the Parties on its Sixteenth Session, Cancun 29 Novembro-10 de Dezembro, FCCC/CP/2010/7/Add.1, 15 Março de 2011.

representantes das empresas implementadoras de projetos REDD+ com comunidades locais para fins de registro do projeto.

Aqui surgem algumas questões para aprofundamentos do tema: no âmbito de projetos de REDD+, em quais situações se faz obrigatória a realização de CLPI e quem é titular da obrigação de fazê-la?

É relevante frisar, como já mencionado anteriormente, que as mudanças políticas no Governo Federal têm trazido, também, relevantes alterações em relação a orientações sobre a implementação de políticas públicas e posicionamentos institucionais. Nesse contexto, foi elaborada, em fevereiro de 2021, a já citada Informação Técnica nº 21/2021/COPAM/CGGAM/DPDS-FUNAI, acerca de informações sobre cuidados que devem ser observados em relação a projetos REDD+ em terras indígenas, no âmbito do mercado voluntário de carbono.

Dentre outras conclusões, o documento produzido pela FUNAI assim se manifesta: devem ser garantidas as condições de participação dos beneficiários em todas as etapas da iniciativa/projeto e nos processos de tomada de decisão, inclusive na sua elaboração e quanto à definição, negociação e distribuição de benefícios; os povos indígenas devem receber informações sobre riscos e oportunidades do mecanismo antes de se comprometer com quaisquer iniciativas ou projetos; deve ser garantida de forma efetiva o direito ao consentimento livre, prévio e informado, consideradas as representações locais e o respeito à forma tradicional de escolha de seus representantes dos povos indígenas.

Por analogia e interpretação sistêmica do arcabouço jurídico-normativo nacional e convencional, essa compreensão do direito à consulta e consentimento prévio, livre e informado é estendida às comunidades quilombolas e a todos os povos e comunidades tradicionais no Brasil. Importando, portanto, além de se compreender o regime fundiário sobre a terra, quem são os sujeitos de direito.

### 8.3. Repartição justa e equitativa de benefícios

O direito à repartição de benefícios é reconhecido em tratados internacionais dos quais o Brasil é parte. Em particular, a Convenção sobre Diversidade Biológica de 1992,<sup>59</sup> promulgada pelo Decreto 2.519/1988 (BRASIL, 1998), estabelece como um dos seus objetivos a repartição justa e equitativa de benefícios derivados da utilização de recursos genéticos.

A repartição de benefícios consiste na divisão dos benefícios provenientes da exploração econômica de produto acabado ou material reprodutivo desenvolvido a partir do acesso a patrimônio genético ou a conhecimento tradicional associado, e pode ocorrer em duas modalidades: monetária e não monetária (MMA, 1993). Entende-se que a repartição de benefícios tem duas dimensões essenciais: repartição vertical de benefícios, que envolve a repartição entre as partes interessadas em níveis local e nacional, e a repartição horizontal de benefícios, ou seja, dentro das comunidades, agregados, familiares e outras partes locais interessadas (Lindhjem et al., 2009). Note-se também, que uma abordagem mais ampla do conceito de 'repartição de benefícios' envolve não exclusivamente recursos genéticos, mas recursos da biodiversidade de modo mais amplo (Morgera & Tsioumani, 2010). Ou seja, no contexto de projetos REDD+, 'repartição de benefícios' relaciona-se aos benefícios provenientes da (não) exploração de recursos naturais, isto é, das florestas. Projetos REDD+ devem, então, garantir a distribuição justa e equitativa de benefícios, tanto financeiros (pagamentos por créditos de carbono) quanto não financeiros (como projetos sociais ou comunitários, de infraestrutura, atividades recreativas, educacionais entre outras).

No Brasil, a PNGATI (Decreto n. 7.747/2012) reconhece e protege direitos dos povos indígenas "associados à biodiversidade e ao patrimônio genético existente nas suas terras, de forma a assegurar seu direito na

<sup>59</sup> Adotada em 5 de junho 1992, entrada em vigor em 29 de dezembro de 1993.



repartição de benefícios”<sup>60</sup> (BRASIL, 2012b). A Lei 13.123/2015 estabelece que a repartição de benefícios deve ser alcançada em atividades que envolvam o uso do patrimônio genético e o acesso ao conhecimento tradicional (BRASIL, 2015).<sup>61</sup> Não podemos também deixar de mencionar o Decreto n. 6.040/2007, que institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, que além de abrigar conceituações relevantes para o debate, orienta ações e atividades com o fito de “reconhecimento, fortalecimento e garantia dos seus direitos territoriais, sociais, ambientais, econômicos e culturais, com respeito e valorização à sua identidade, suas formas de organização e suas instituições” (art. 2º) (BRASIL, 2007).

Especificamente, a Lei 13.123/2015<sup>62</sup> exige acordos de repartição de benefícios, incluindo, por exemplo, uma descrição dos produtos objeto de exploração econômica, duração da atividade, formas de repartição de benefícios, direitos e responsabilidades das partes, direitos de propriedade intelectual, rescisão, penalidades e métodos de resolução de controvérsias (BRASIL, 2015). Apesar de esta lei não tratar especificamente de projetos REDD+, ela pode ser usada para oferecer diretrizes sobre como contratos no mercado voluntário de carbono devem assegurar repartição justa e equitativa de benefícios, ao detalhar a informação que deve constar em contratos de repartição de benefícios como referido acima.

Projetos REDD+ no mercado voluntário envolvem a assinatura de contratos ou outros acordos entre as comunidades locais e parceiros do projeto. Na prática, contratos de carbono têm sido assinados entre comunidades e empresas privadas desenvolvedoras de projetos<sup>63</sup>. Se tais contratos não asseguram a repartição de benefícios entre membros da comunidade, ou incluem cláusulas abusivas, que beneficiam desproporcionalmente a própria empresa e não as comunidades, tais contratos podem ser considerados ilegais e nulos.

Como discutido acima, a legislação brasileira estabelece que o patrimônio genético, e recursos da biodiversidade de forma geral, devem ser repartidos de forma justa e equitativa. Essas exigências na legislação nacional e internacional (i.e. Convenção da Diversidade Biológica) oferecem uma importante garantia para comunidades e povos indígenas, os reconhecendo como principais beneficiários dos recursos provenientes de projetos REDD+.

Note-se que, no âmbito da Verra, projetos de carbono que também utilizem o padrão Climate Community & Biodiversity Standards (CCB) devem demonstrar que processos de consulta e participação foram efetivamente realizados e devem descrever o mecanismo de repartição de benefícios proposto, com a devida participação de membros da comunidade (CCB, 2017). Para além do CCB, a Verra não oferece, porém, claras diretrizes quanto à repartição de benefícios em seus regulamentos e requerimentos (Verra, 2023a).

Embora existam diferenças significativas entre os povos indígenas na Amazônia, o Projeto de Carbono Florestal Suruí, por exemplo, revelou alguns dos desafios associados a projetos REDD+ desenvolvidos em terras coletivas. Um deles é gerar recursos suficientes para atender aos desejos e necessidades das comunidades proponentes e realizar uma repartição de benefícios que seja satisfatória aos membros da comunidade. No contexto deste projeto, apesar de uma clara estrutura de governança e repartição de benefícios,<sup>64</sup> os conflitos entre diferentes clãs Suruí aumentaram ao longo do projeto porque membros da comunidade passaram a questionar o uso dos recursos provenientes da venda de créditos de carbono e sua repartição entre os membros da comunidade (Barcellos & Gebara, 2020). O projeto Suruí ilustra o tamanho do desafio em termos de coesão social quando a repartição de benefícios pode ser percebida como inadequada por alguns membros da comunidade (B Garcia, Rimmer, & L Canal Vieira, 2021).

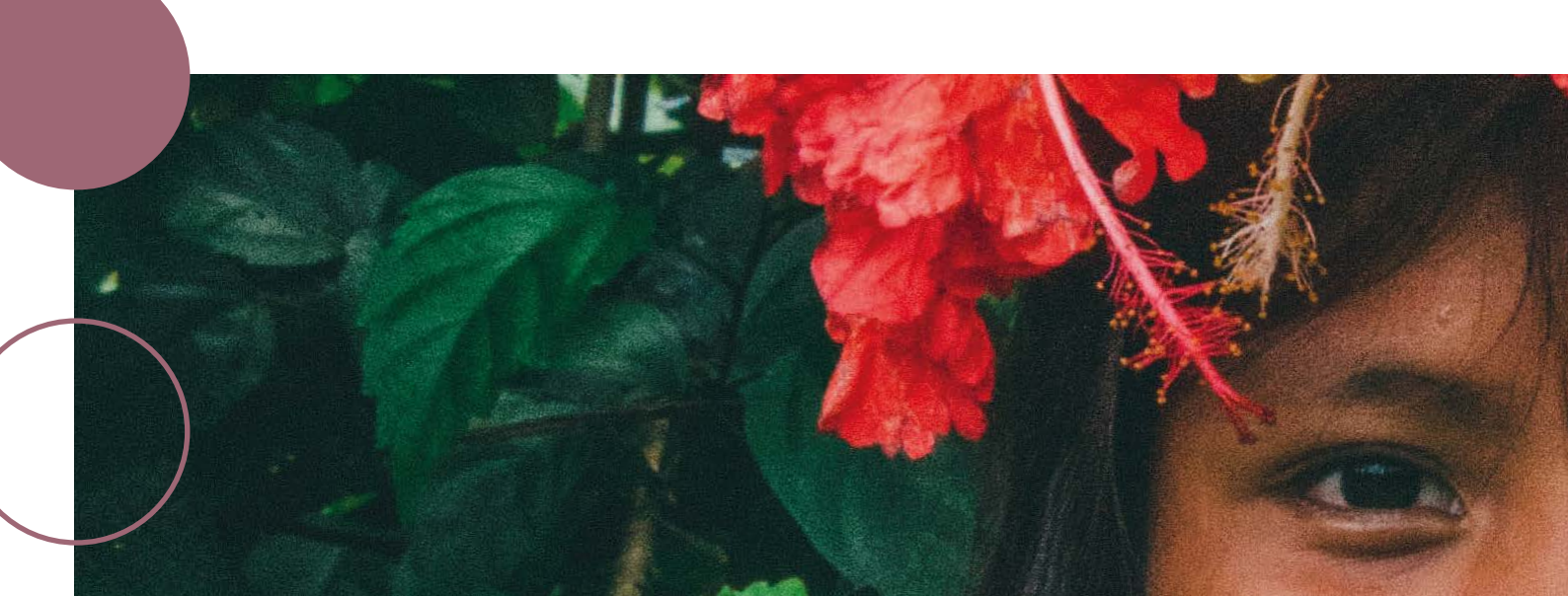
<sup>60</sup> Art. 4, VI, a, Decreto 7.747/2012 (BRASIL, 2012b).

<sup>61</sup> Art. 25, Lei 13.123/2015 (BRASIL, 2015).

<sup>62</sup> Esta lei é relevante para projetos de REDD+ baseados em uma abordagem expansiva de repartição de benefícios, que abrange não apenas o uso de recursos genéticos, mas também a conservação e o uso sustentável de biodiversidade de forma mais ampla.

<sup>63</sup> Informação obtida em entrevistas realizadas

<sup>64</sup> Informação Técnica no 21/2021/COPAM/CGGAM/DPDS-FUNAI, 12 de fevereiro de 2021 (parágrafo 14).



### **Responsabilidades, reparação de danos e resolução de controvérsias (remédios jurídicos)**

Empresas desenvolvedoras de projetos e consultorias têm procurado e abordado comunidades tradicionais e indígenas com o intuito de realizar projetos de carbono em seus territórios. Para assegurar o acesso a áreas florestais e excluir competidores, empresas têm proposto a assinatura de contratos com comunidades que lhes garantam exclusividade e, assim, algumas lançam mão de instrumentos jurídicos precários como 'cartas de intenção e parceria'. As comunidades se comprometem a desenvolver projetos com a empresa contratante e não com demais empresas desenvolvedoras. Em geral, a discussão e assinatura de contratos que envolvem comunidades na Amazônia brasileira têm ocorrido sem consentimento prévio e informado das comunidades e sem a devida participação de órgãos públicos relevantes, como a FUNAI, ICMBio, Institutos de Terra, Ministério Público, ou Defensoria Pública.<sup>65</sup> Alguns desses contratos tampouco oferecem garantias ou respostas às comunidades com relação a direitos e obrigações das partes contratuais.

De forma geral, tais contratos tampouco oferecem garantias ou respostas às comunidades com relação a direitos e obrigações das partes contratuais. Por exemplo, comunidades locais e indígenas têm atualmente levantado uma série de questões relativas à execução de projetos.<sup>66</sup> Projetos de carbono florestal são de longo prazo e, em geral, baseados em contratos firmados com empresas privadas. O que ocorre se as obrigações contratuais são desrespeitadas, por

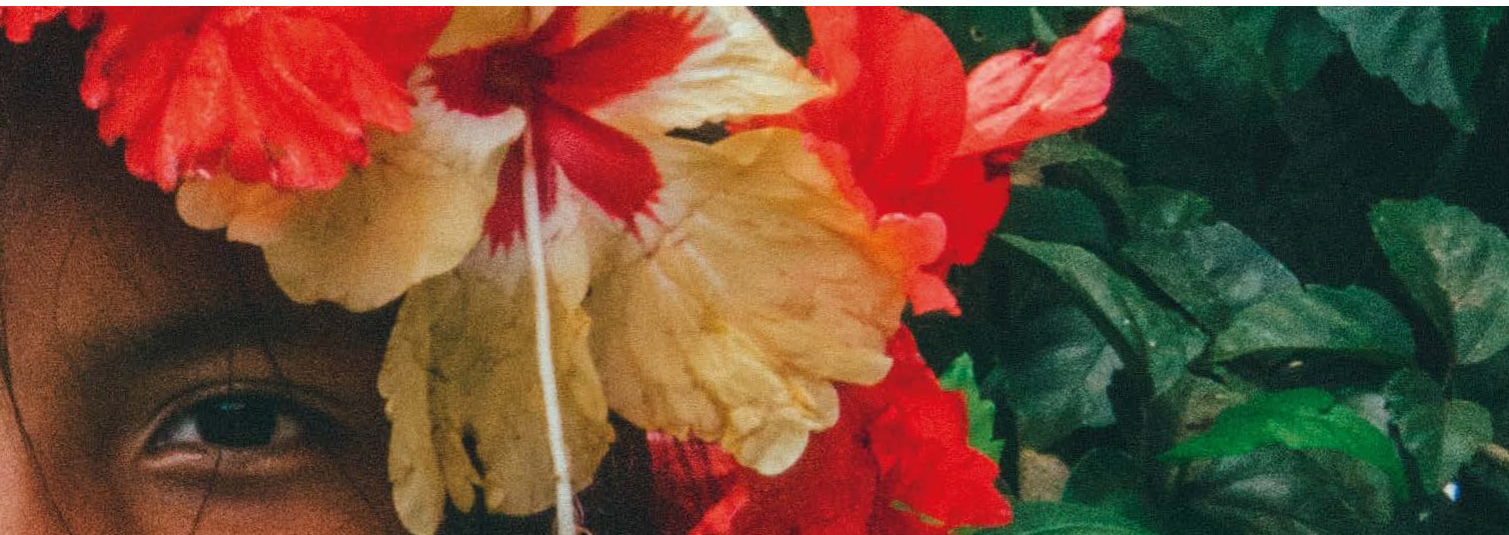
exemplo se houver invasão de terras por terceiros ou desmatamento na área de projeto? Neste caso, as comunidades seriam penalizadas de alguma forma? O que ocorre se o projeto de carbono limitar indevidamente o acesso de comunidades ao seu território ou o uso de recursos naturais? Empresas desenvolvedoras ou financiadoras podem chegar a investir milhões de dólares em projetos de carbono. Se, ao longo do ciclo do projeto, houver problemas ou danos causados às partes envolvidas, as comunidades terão de restituir valores? Quais os remédios jurídicos disponíveis para comunidades locais e indígenas para solucionar controvérsias relacionadas à execução do projeto e reparar eventuais danos?

Projetos de carbono florestal apresentam o risco de não-permanência, ou seja, de que o estoque de carbono da área de projeto seja alterado ao longo de seu desenvolvimento devido ao desmatamento, degradação ou eventos naturais como fogos florestais, eventos climáticos extremos etc. Se o projeto sofrer significativas mudanças - por exemplo, decorrentes de invasões de terra, garimpo, desmatamento, que degradem a floresta e reduzam seu estoque de carbono - este projeto pode vir a não mais ser apto a gerar créditos de carbono. Nesse caso, é fundamental que os contratos sejam explícitos quanto aos riscos envolvidos e acerca de quem suportará tais riscos.

Em caso de possíveis controvérsias entre os participantes do projeto e a Verra, existe um mecanismo incipiente de resolução de controvérsias proposto pela própria Verra. O proponente de projeto ou outros participantes podem

<sup>65</sup> Informação obtida em entrevistas realizadas pela equipe.

<sup>66</sup> Informação obtida em oficinas com populações indígenas as quais participaram membros da equipe e em entrevistas realizadas pela equipe.



submeter uma reclamação a uma decisão tomada pela Verra ou a um aspecto de como ela opera. Esta reclamação será tratada pela própria Verra, envolvendo especialistas externos, conforme necessário. Caso a reclamação apresentada não tenha sido resolvida a contento do reclamante, um recurso de apelação deve ser submetido ao CEO da Verra, que o encaminha ao Conselho da Verra. Após uma análise envolvendo especialistas externos, o Conselho apresenta ao apelante uma decisão que é final e obrigatória (Verra, 2022).

Note-se que a Verra também requer que o proponente do projeto desenvolva um procedimento próprio de resolução de controvérsias, para resolver conflitos entre as partes interessadas durante o planejamento e/ou implementação do projeto, inclusive no que diz respeito à repartição de benefícios (Verra, 2022). No entanto, durante a pesquisa não foi possível encontrar ou se deparar com exemplos desses procedimentos no âmbito dos projetos analisados.

No âmbito nacional, comunidades afetadas por projetos de carbono podem ser assistidas por órgãos governamentais competentes, como a FUNAI, ICMBio, Fundação Cultural Palmares etc., com relação à validade de contratos relativos a projetos de carbono. Por exemplo, com relação a recente contrato firmado entre a empresa [REDACTED] e associação de usuários da RESEX Marinhas, o ICMBio identificou a ilegalidade do contrato, pois foi firmado por parte ilegítima, além de cláusulas abusivas, que transigiram sobre aspectos de típica competência da autarquia, como vigilância, manutenção, autorização de uso de imagem e outras.<sup>67</sup>

Em outros casos controversos, como o do projeto Ecomapuá Conservação, que comercializa créditos de carbono gerados em unidades de conservação federais – as Reservas Extrativistas Mapuá e Terra Grande-Pracuúba – as associações representativas dos moradores das Resex propuseram ação civil pública, como já mencionado, requerendo indenização por danos materiais e morais coletivos devidos pela empresa por falta de participação das comunidades e de acesso aos recursos provenientes da comercialização de créditos (Agência Pública, 2022). De forma geral, os remédios jurídicos que podem ser utilizados por comunidades, e poder público, afetadas por projetos de carbono incluem denúncia de contratação, autuação de empresas caso pratiquem ações típicas da administração, ajuizamento de ação para desconstituição de ajuste, além de aplicação de sanções por parte do Estado, inclusive, sobre as concessionárias, em caso de UCs e assentamentos.

De modo geral, o sistema de justiça brasileiro e seus principais atores ainda foram pouco demandados a se manifestar acerca de controvérsias envolvendo o mercado voluntário de carbono. A tendência, no entanto, é que o Poder Judiciário seja chamado cada vez mais a decidir sobre essas questões. Resta saber quais serão os marcos legais utilizados para fundamentar as futuras decisões judiciais, considerando a ausência de diretrizes específicas para o mercado voluntário de carbono.

Esperamos que o presente estudo possa contribuir para indicar caminhos de interpretação baseados no uso da terra, respeito às populações historicamente guardiãs das florestas e, sobretudo, na primazia dos direitos humanos.

<sup>67</sup> DESPACHO n. 00351/2022/CPAR/PFE-ICMBIO/PGF/AGU, 19 de setembro de 2022 (parágrafos 17-18).

## ∴ CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nos últimos anos, temos acompanhado a intensificação de uma “agenda verde”, no Brasil e no mundo. Mesmo que o marco no direito internacional climático seja o ano de 1992, é a partir do Protocolo de Quioto e o consequente Acordo de Paris que mecanismos de mitigação e planos de adaptação começam a ritmar processos de mitigação nos Estados e nos territórios.

Os mercados de carbono, em particular, são apresentados como possíveis soluções diante desse contexto, cuja narrativa, em geral, é anunciada a partir de uma abordagem econômica, apoiada em expressões como *falhas de mercado, externalidades, custo e benefício*.

Esse relatório partiu de outras premissas e durante todo o estudo buscamos evidências, elementos, para sugerir uma nova narrativa, baseada em direitos humanos.

Ao centrar luz nesse mercado, partindo dos preceitos de dignidade humana, indivisibilidade dos direitos humanos, identidade cultural com justiça social, posicionamos as áreas de uso coletivo, territórios e suas territorialidades da Amazônia brasileira no centro da discussão, não como objeto, mas enquanto sujeitos de direito.

Apresentado como mecanismo de mitigação de mudanças do clima, o mercado de carbono existente no Brasil atual é o voluntário, o que significa que todas as iniciativas em terras brasileiras de projetos que evitam desmatamento ou que buscam reflorestamento de áreas degradadas ou protegidas se inserem no mercado voluntário de carbono e se apoiam em organizações estrangeiras, sobretudo em padrões como a Verra entre outros. Estas, por sua vez, obedecem a critérios definidos a partir de padrões internacionais com metodologias e processos de verificação determinadas por entidades não governamentais, distantes, portanto, da fiscalização e atuação de órgãos públicos, bem como da realidade brasileira, de sua conformação político-histórica e social, com destaque para o regime de acesso e posse da terra.

Esse cenário brasileiro é bastante complexo por algumas razões, dentre as quais destacamos:

- (i) grande parte das florestas protegidas e unidades de conservação são terras públicas, com ocupações tradicionais de populações indígenas, comunidades tradicionais, quilombolas, que travam luta permanente em direção ao reconhecimento de seus territórios, proteção ambiental e integridade física e cultural. A diversidade é biológica e social, ou seja, sociobiodiversidade, em especial nos territórios amazônicos. Essa diversidade impele um olhar e tratamento também diverso, na medida das diferenças e singularidades, dos modos de vida, dos regimes de uso e gestão dos seus territórios e de suas governanças sociais.

- (ii) O mercado voluntário de carbono no Brasil já atinge essas populações, com implicações em suas configurações sociais, econômicas e políticas. Ausência de transparência, assimetrias de informações e de compreensões entre os agentes de mercado e os povos da floresta expõem cenário extremamente desfavorável para estes últimos, que ficam muitas vezes reféns de processos de convencimentos a partir de interesses particulares, em que esses esforços se dão em função de elevadas quantias de recurso diante de uma terra marcada, na maioria das vezes, pelo abandono do Estado, ausência de políticas públicas e violência.
- (iii) Ao se considerar o bem comum e ambiental como ativo financeiro, as florestas passam a se tornar alvos de forte especulação financeira e seus povos 'provedores de serviços'. Isso significa que grande parte do território brasileiro passa a ter mais uma camada de disputa decorrente da financeirização da natureza, aguçada ainda mais pelos recordes de desmatamento no Brasil atingidos nos últimos anos e o desmantelamento de políticas públicas de proteção e gestão territorial.
- (iv) O caos fundiário, que historicamente caracteriza a situação territorial brasileira. Há relatos de projetos de carbono em implementação sobre terras públicas, sem a observância do direito agrário brasileiro e, conseqüentemente, das especificidades de cada categoria fundiária. Esse mercado de carbono, que se apresenta como alternativa a práticas predatórias e exploratórias da natureza (como o garimpo ilegal, o desmatamento ilegal, tráfico de madeira e de animais) não pode ser um outro instrumento para grilagem de terras públicas.

A discussão do acesso à terra sempre foi bastante relevante numa região como a nossa, cuja riqueza de sua biodiversidade atraiu governos e políticas de desenvolvimento baseados em matrizes extrativistas. Por outro lado, a crise global ambiental e econômica tem servido de justificativa, agora sob perspectiva financeira, para processos de compra e venda, arrendamento e pagamento de serviços de bens da natureza, da terra, da água, dos solos, da biodiversidade e das florestas. Além dos atores de mercado tipicamente conhecidos, adicionam-se instituições financeiras de toda ordem, intermediadoras, desenvolvedores de projetos, programas de registro, auditores, seguradoras, consultorias, bancos de desenvolvimento etc.

Sem (re)conhecer e aprofundar as leituras sobre o direito à propriedade (acesso à terra) e o direito de propriedade (controle e gestão sobre o uso da terra), sobretudo com relação às propriedades comuns e áreas de uso coletivo, em que se apresentam os territórios sociobiodiversos da Amazônia brasileira, não haverá projeto de carbono que consiga afiançar os argumentos de alternativa sustentável. Muito pelo contrário, são grandes as chances de tais processos reverberarem e reproduzirem desigualdades históricas nesta região.

**Além do exposto, qualquer discussão em termos de regulamentação ou responsabilização por práticas irregulares e abusivas no mercado voluntário de carbono precisa considerar, minimamente, que:**

- 1** | É determinante conhecer o sistema de terras e de situação fundiária dessas áreas de uso coletivo na Amazônia como antecedente para qualquer formulação ou relação contratual de comercialização voluntária de carbono.
- 2** | Cabe à União, aos estados e municípios um papel não apenas de observador dessas relações contratuais, mas também de garantidor do bem público e do interesse público, dispostos na Constituição Federal, tais como a devida regularização fundiária e o ordenamento territorial dessas áreas de uso coletivo à função social, inclusive dessas relações contratuais sobre áreas de uso coletivo.
- 3** | Além de proteger os territórios e a integridade de povos indígenas, quilombolas, comunidades tradicionais, trabalhadores rurais e famílias assentadas pela reforma agrária, ao poder público cabe, na medida de suas competências federativas, em termos administrativos e legislativos, fomentar discussões e aprofundamentos a partir de cada regime fundiário jurídico e normatizar essas relações. A exemplo do que encontramos no ICMBio, há, por ora, um exercício de reflexão no âmbito de sua procuradoria federal sobre essas relações em Reservas Extrativistas e de Desenvolvimento Sustentável. Qualquer reflexão para fins de normatização tem de ser feita observando e dialogando com as populações concessionárias e presentes nessas áreas.
- 4** | Da mesma forma com os povos indígenas é possível apontar que há uma preocupação com os processos em curso, com os riscos e a ausência de transparência e perversidade especulativa, mas também existe um conjunto de comunidades, organizações indígenas e assessorias que tem buscado compreender como esse mercado pode funcionar e ser uma fonte de renda para os seus projetos e planos de vida.
- 5** | Nos assentamentos estudados é necessário se apropriar dos mecanismos existentes – a exemplo dos contratos de integração, de arrendamento e parceria – para trabalhar possibilidades de normatizar o mercado de carbono, respeitando os direitos coletivos de posse, uso e propriedade da terra. Todavia, essa discussão em relação aos assentamentos sequer se apresenta nos próprios órgãos competentes.
- 6** | Nos territórios quilombolas, a despeito de se conformar, ao final da sua regularização, uma propriedade privada, estas talvez sejam as áreas mais sensíveis desse conjunto sociobiodiverso. Se de um lado seu regime de uso confere uma maior autonomia às populações, de outro esta mesma característica impõe uma necessária coordenação federativa entre órgãos fundiários e de políticas públicas.

Os mercados de carbono, aqui no plural, não podem ser o instrumento principal de gestão ou desenvolvimento territorial. Além da regularização fundiária e da compreensão dos regimes jurídicos, é preciso ancorar qualquer iniciativa que se relacione com práticas de manejo ou comercialização de bens naturais ou iniciativas de renda, a processos maiores de planejamento e gestão territorial. Cada área de uso coletivo dispõe, a partir de políticas públicas, modos de vida e governanças sociais internas, arranjos e instrumentos que regulam suas dinâmicas, como é o caso dos Plano de Gestão Territorial e Ambiental (PGTA) Planos de Manejo, Protocolos Comunitários Bioculturais e de Consulta e Consentimento e outros.

| 7

O equilíbrio ecológico não obedece ao equilíbrio financeiro como o mercado presume e demanda. Contratos e relações contratuais sobre áreas de uso coletivo, entre comunidades e atores externos, precisam ser processos com acesso à informação, com transparência; devendo ser garantida às comunidades assistência técnica e jurídica própria, com capacidade de analisar os riscos dessas relações e sua relação com políticas públicas, dispondo de repartições de riscos e benefícios de forma justa.

| 8

Nesse sentido, qualquer processo normativo mais amplo além de garantir especificidades territoriais, precisa enfrentar a polissemia de termos e compreensões (REDD+, projetos individuais, programas jurisdicionais etc.), o debate da natureza jurídica do crédito do carbono, bem como da sua titularidade e repartição de benefícios, mas também de riscos.

| 9

Qualquer prática abusiva, violadora de direitos coletivos, aos bens públicos da União e dos entes federados deve ser enfrentada pelo poder público para fins de responsabilidade administrativa, civil e, quando também cabível, criminal.

| 10

Por fim, o fato de tais territórios demandarem uma tutela diferenciada da administração pública, que possui competência para zelar, fiscalizar, garantir e proteger, a partir do regime de afetação, não pode significar burocratização da discussão. Mesmo que os desafios sejam grandes em relação ao acesso à informação pública e à coordenação de políticas públicas em matéria fundiária e ambiental, entendemos haver espaço para iniciativas que busquem encaminhar esse debate a partir de uma abordagem baseada em direitos humanos.

| 11

# ●● TABELA DE RESULTADOS

Projetos no Mercado Voluntário de Carbono no Direito Brasileiro: Regras Aplicáveis por Categoria Fundiária

DEFINIÇÃO JURÍDICA	SITUAÇÃO FUNDIÁRIA	NORMATIVAS	PAPEL DA AUTORIDADE COMPETENTE
<b>UNIDADES DE CONSERVAÇÃO (UC)</b>			
<b>Floresta Nacional (Flona)</b>			
<p>Unidade de conservação com espécies predominantemente nativas e tem como objetivo básico o uso múltiplo sustentável dos recursos florestais e a pesquisa científica.</p>	<p>A Floresta Nacional é de domínio e posse públicos (da União), com a permanência de população tradicional admitida.</p> <p>A criação e a regularização fundiária são de responsabilidade do órgão ambiental federal.</p>	<p>Constituição Federal 1988 - arts. 20, 23 e 225</p> <p>Competência federal</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Lei nº 9.636, de 15 de maio de 1998</li> <li>- Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000</li> <li>- Decreto nº 4.340, de 18 de julho de 2002</li> <li>- Lei Complementar 140, de 8 de dezembro de 2011</li> <li>- Portaria interministerial MP/MMA nº 436/2009</li> <li>- Instrução normativa ICMBio nº 5/2022</li> </ul>	<p>O órgão competente identifica florestas públicas para a sua destinação a comunidades locais (Lei de Gestão de Florestas Públicas 11.284/2006). A destinação das florestas públicas para comunidades locais pode ser realizada mediante a criação de reservas extrativistas (Resex) e reservas de desenvolvimento sustentável (RDS), assentamentos florestais ou outros similares.</p> <p>A gestão florestal pelas comunidades locais não ocorre mediante 'concessão florestal' do Poder Público, mas sim mediante destinação das florestas públicas, tendo esta natureza jurídica de 'atividade administrativa vinculada.' Portanto, nestes casos, seria possível desenvolver projetos de carbono e comercializar créditos sem os procedimentos de licitação das concessões, não excluindo a intervenção do órgão gestor florestal-fundiário.</p>



TITULARIDADE DE CRÉDITOS DE CARBONO	CONSENTIMENTO LIVRE, PRÉVIO E INFORMADO	REPARTIÇÃO JUSTA E EQUITATIVA DE BENEFÍCIOS	REMÉDIOS JURÍDICOS
<p>O entendimento mais recente do ICMBio, órgão gestor das Unidades de Conservação Federal, é de que a competência para celebração do contrato de crédito de carbono, inclusive na seleção de interessados, é do órgão gestor da UC e não das comunidades tradicionais, em situação que não tenha ainda a emissão de Contrato de Concessão de Direito Real de Uso (CCDRU). No entanto, em havendo permissão expressa no CCDRU e no Plano de Manejo, as concessionárias da UC (ou seja, comunidades locais) poderiam celebrar diretamente contratos de exploração de créditos de carbono com o setor privado. (Despacho n. 00351/2022/CPAR/PFE-ICMBIO/PGF).</p>	<p>A Convenção nº 169, adotada pela OIT em 1989, ratificada apenas em 2002, através do Decreto Legislativo nº 143, o artigo 6º, prevê em seu artigo 6º a obrigação dos governos de consultar os sujeitos de direito sempre que medidas legislativas ou administrativas sejam suscetíveis de afetá-los. O dispositivo ainda qualifica a consulta como sendo, necessariamente, prévia, livre, informada e de boa-fé, objetivando a busca de acordos e consentimento acerca das medidas consultadas.</p> <p>Nesse sentido, projetos de REDD+ a ser implementados por terceiros em áreas onde vivem comunidades que detêm a titularidade da terra, seja a propriedade ou posse, devem ser precedidos de Consulta prévia, livre e informada (CLPI).</p> <p>A obrigação contida na Convenção nº 169 OIT para realizar tais consultas é, sem dúvida, do poder público e não de empresas privadas, sob pena de não ser considerada livre. O Comitê de Peritos na Aplicação de Convenções e Recomendações da OIT (CEACR) já se manifestou nesse sentido (OIT, 2022)</p> <p>No Brasil, os Protocolos de Consulta são instrumentos elaborados pelos sujeitos de direito com o intuito de informar aos governos e a sociedade em geral de que maneira aquele povo quer ser consultado quando houver interesse e projetos que possam, em potencial, afetar seus territórios, modos de vida, usos e costumes. Atualmente contamos com mais de 100 (cem) protocolos comunitários elaborados. Projetos de carbono devem observar estes Protocolos de Consulta.</p>	<p>A destinação dos recursos e, portanto, a repartição de benefícios, também será definida pelo órgão gestor da UC, sendo possível “destinar parte dos recursos diretamente aos comunitários” (Despacho n. 00351/2022/CPAR/PFE-ICMBIO/PGF).</p> <p>A Convenção sobre Diversidade Biológica (CBD) de 1992, promulgada pelo Decreto 2.519/1988, estabelece como um dos seus objetivos a repartição justa e equitativa de benefícios derivados da utilização de recursos genéticos. Note-se que uma abordagem mais ampla do conceito de ‘repartição de benefícios’ envolve não exclusivamente recursos genéticos, mas recursos da biodiversidade.</p> <p>A Lei 13.123/2015 exige acordos de repartição de benefícios e, apesar de não tratar de projetos REDD+, pode oferecer diretrizes para projetos no mercado de carbono voluntário.</p>	<p>Comunidades afetadas por projetos de carbono podem ser assistidas por órgãos governamentais relevantes, como a FUNAI, ICMBio, Fundação Cultural Palmares etc., com relação à validade de contratos relativos a projetos de carbono.</p> <p>De forma geral, os remédios jurídicos que podem ser utilizados por comunidades, e poder público, afetadas por projetos de carbono incluem denúncia de contratação, atuação de empresas caso pratiquem ações típicas da administração, ajuizamento de ação para desconstituição de ajuste, além de aplicação de sanções por parte do Estado, inclusive, sobre as concessionárias, em caso de UCs e assentamentos.</p>

DEFINIÇÃO JURÍDICA	SITUAÇÃO FUNDIÁRIA	NORMATIVAS	PAPEL DA AUTORIDADE COMPETENTE
<b>UNIDADES DE CONSERVAÇÃO (UC)</b>			
<b>Reserva Extrativista (Resex)</b>			
<p>Área utilizada por populações extrativistas tradicionais, cuja subsistência baseia-se no extrativismo e tem como objetivos proteger os meios de vida e a cultura dessas populações e assegurar o uso sustentável dos recursos naturais da unidade.</p>	<p>A Reserva Extrativista é de domínio público (da União, se federal), com uso concedido às populações extrativistas tradicionais (Contrato de Concessão Direito Real de Uso).</p> <p>A criação e a regularização fundiária são de responsabilidade do órgão ambiental, federal (podendo também ser estadual).</p>	<p>Constituição Federal 1988 - arts. 20, 23 e 225</p> <p>Convenção 169 - OIT</p> <p>Competência federal</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Lei nº 9.636, de 15 de maio de 1998</li> <li>- Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000</li> <li>- Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009</li> <li>- Decreto nº 98.897, de 30 de janeiro de 1990</li> <li>- Decreto nº 4.340, de 18 de julho de 2002</li> <li>- Convenção 169 da OIT (Decreto 5.051/2004, vigência atual pelo Decreto 10.088/2019)</li> <li>- Lei Complementar 140, de 8 de dezembro de 2011</li> <li>- Portaria interministerial MP/MMA nº 436/2009</li> <li>- Instrução normativa ICMBio nº 5/2022</li> </ul>	<p>O órgão competente identifica florestas públicas para a sua destinação a comunidades locais (Lei de Gestão de Florestas Públicas 11.284/2006). A destinação das florestas públicas para comunidades locais pode ser realizada mediante a criação de reservas extrativistas (Resex) e reservas de desenvolvimento sustentável (RDS), assentamentos florestais ou outros similares.</p> <p>A gestão florestal pelas comunidades locais não ocorre mediante 'concessão florestal' do Poder Público, mas sim mediante destinação das florestas públicas, tendo esta natureza jurídica de 'atividade administrativa vinculada.' Portanto, nestes casos, seria possível desenvolver projetos de carbono e comercializar créditos sem os procedimentos de licitação das concessões, não excluindo a intervenção do órgão gestor florestal-fundiário.</p>

TITULARIDADE DE CRÉDITOS DE CARBONO	CONSENTIMENTO LIVRE, PRÉVIO E INFORMADO	REPARTIÇÃO JUSTA E EQUITATIVA DE BENEFÍCIOS	REMÉDIOS JURÍDICOS
<p>O entendimento mais recente do ICMBio, órgão gestor das Unidades de Conservação Federal, é de que a competência para celebração do contrato de crédito de carbono, inclusive na seleção de interessados, é do órgão gestor da UC e não das comunidades tradicionais, em situação que não tenha ainda a emissão de Contrato de Concessão de Direito Real de Uso (CCDRU). No entanto, em havendo permissão expressa no CCDRU e no Plano de Manejo, as concessionárias da UC (ou seja, comunidades locais) poderiam celebrar diretamente contratos de exploração de créditos de carbono com o setor privado. (Despacho n. 00351/2022/CPAR/PFE-ICMBIO/PGF).</p>	<p>A Convenção nº 169, adotada pela OIT em 1989, ratificada apenas em 2002, através do Decreto Legislativo nº 143, o artigo 6º, prevê em seu artigo 6º a obrigação dos governos de consultar os sujeitos de direito sempre que medidas legislativas ou administrativas sejam suscetíveis de afetá-los. O dispositivo ainda qualifica a consulta como sendo, necessariamente, prévia, livre, informada e de boa-fé, objetivando a busca de acordos e consentimento acerca das medidas consultadas.</p> <p>Nesse sentido, projetos de REDD+ a ser implementados por terceiros em áreas onde vivem comunidades que detêm a titularidade da terra, seja a propriedade ou posse, devem ser precedidos de Consulta prévia, livre e informada (CLPI).</p> <p>A obrigação contida na Convenção nº 169 OIT para realizar tais consultas é, sem dúvida, do poder público e não de empresas privadas, sob pena de não ser considerada livre. O Comitê de Peritos na Aplicação de Convenções e Recomendações da OIT (CEACR) já se manifestou nesse sentido (OIT, 2022)</p> <p>No Brasil, os Protocolos de Consulta são instrumentos elaborados pelos sujeitos de direito com o intuito de informar aos governos e a sociedade em geral de que maneira aquele povo quer ser consultado quando houver interesse e projetos que possam, em potencial, afetar seus territórios, modos de vida, usos e costumes. Atualmente contamos com mais de 100 (cem) protocolos comunitários elaborados. Projetos de carbono devem observar estes Protocolos de Consulta.</p>	<p>A destinação dos recursos e, portanto, a repartição de benefícios, também será definida pelo órgão gestor da UC, sendo possível “destinar parte dos recursos diretamente aos comunitários” (Despacho n. 00351/2022/CPAR/PFE-ICMBIO/PGF).</p> <p>A Convenção sobre Diversidade Biológica (CBD) de 1992, promulgada pelo Decreto 2.519/1988, estabelece como um dos seus objetivos a repartição justa e equitativa de benefícios derivados da utilização de recursos genéticos. Note-se que uma abordagem mais ampla do conceito de ‘repartição de benefícios’ envolve não exclusivamente recursos genéticos, mas recursos da biodiversidade.</p> <p>A Lei 13.123/2015 exige acordos de repartição de benefícios e, apesar de não tratar de projetos REDD+, pode oferecer diretrizes para projetos no mercado de carbono voluntário.</p>	<p>Comunidades afetadas por projetos de carbono podem ser assistidas por órgãos governamentais relevantes, como a FUNAI, ICMBio, Fundação Cultural Palmares etc., com relação à validade de contratos relativos a projetos de carbono.</p> <p>De forma geral, os remédios jurídicos que podem ser utilizados por comunidades, e poder público, afetadas por projetos de carbono incluem denúncia de contratação, autuação de empresas caso pratiquem ações típicas da administração, ajuizamento de ação para desconstituição de ajuste, além de aplicação de sanções por parte do Estado, inclusive, sobre as concessionárias, em caso de UCs e assentamentos.</p>

DEFINIÇÃO JURÍDICA	SITUAÇÃO FUNDIÁRIA	NORMATIVAS	PAPEL DA AUTORIDADE COMPETENTE
<b>UNIDADES DE CONSERVAÇÃO (UC)</b>			
<b>Reserva de Desenvolvimento Sustentável (RDS)</b>			
<p>É uma área natural que abriga populações tradicionais, cuja existência baseia-se em sistemas sustentáveis de exploração de recursos naturais, desenvolvidos ao longo de gerações e adaptados às condições ecológicas locais e que desempenham um papel fundamental na proteção da natureza e na manutenção da diversidade biológica.</p>	<p>A RDS é de domínio público, sendo que as áreas particulares incluídas em seus limites devem ser, quando necessário, desapropriadas, de acordo com o que dispõe a lei. O uso das áreas ocupadas pelas populações tradicionais também será regulado de acordo com a lei (arts. 20 e 23 da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000)</p> <p>A criação e a regularização fundiária são de responsabilidade do órgão ambiental, federal ou estadual.</p>	<p>Constituição Federal 1988 - arts. 20, 23 e 225</p> <p>Competência federal</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Lei nº 9.636, de 15 de maio de 1998</li> <li>- Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000</li> <li>- Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009</li> <li>- Decreto nº 4.340, de 18 de julho de 2002</li> <li>- Convenção 169 da OIT (Decreto 5.051/2004, vigência atual pelo Decreto 10.088/2019)</li> <li>- Lei Complementar 140, de 8 de dezembro de 2011</li> <li>- Portaria interministerial MP/MMA nº 436/2009</li> <li>- Instrução normativa ICMBio nº 5/2022.</li> </ul>	<p>O órgão competente identifica florestas públicas para a sua destinação a comunidades locais (Lei de Gestão de Florestas Públicas 11.284/2006). A destinação das florestas públicas para comunidades locais pode ser realizada mediante a criação de reservas extrativistas (Resex) e reservas de desenvolvimento sustentável (RDS), assentamentos florestais ou outros similares.</p> <p>A gestão florestal pelas comunidades locais não ocorre mediante 'concessão florestal' do Poder Público, mas sim mediante destinação das florestas públicas, tendo esta natureza jurídica de 'atividade administrativa vinculada.' Portanto, nestes casos, seria possível desenvolver projetos de carbono e comercializar créditos sem os procedimentos de licitação das concessões, não excluindo a intervenção do órgão gestor florestal-fundiário.</p>

TITULARIDADE DE CRÉDITOS DE CARBONO	CONSENTIMENTO LIVRE, PRÉVIO E INFORMADO	REPARTIÇÃO JUSTA E EQUITATIVA DE BENEFÍCIOS	REMÉDIOS JURÍDICOS
<p>O entendimento mais recente do ICMBio, órgão gestor das Unidades de Conservação Federal, é de que a competência para celebração do contrato de crédito de carbono, inclusive na seleção de interessados, é do órgão gestor da UC e não das comunidades tradicionais, em situação que não tenha ainda a emissão de Contrato de Concessão de Direito Real de Uso (CCDRU). No entanto, em havendo permissão expressa no CCDRU e no Plano de Manejo, as concessionárias da UC (ou seja, comunidades locais) poderiam celebrar diretamente contratos de exploração de créditos de carbono com o setor privado. (Despacho n. 00351/2022/CPAR/PFE-ICMBIO/PGF).</p>	<p>A Convenção nº 169, adotada pela OIT em 1989, ratificada apenas em 2002, através do Decreto Legislativo nº 143, o artigo 6º, prevê em seu artigo 6º a obrigação dos governos de consultar os sujeitos de direito sempre que medidas legislativas ou administrativas sejam suscetíveis de afetá-los. O dispositivo ainda qualifica a consulta como sendo, necessariamente, prévia, livre, informada e de boa-fé, objetivando a busca de acordos e consentimento acerca das medidas consultadas.</p> <p>Nesse sentido, projetos de REDD+ a ser implementados por terceiros em áreas onde vivem comunidades que detêm a titularidade da terra, seja a propriedade ou posse, devem ser precedidos de Consulta prévia, livre e informada (CLPI).</p> <p>A obrigação contida na Convenção nº 169 OIT para realizar tais consultas é, sem dúvida, do poder público e não de empresas privadas, sob pena de não ser considerada livre. O Comitê de Peritos na Aplicação de Convenções e Recomendações da OIT (CEACR) já se manifestou nesse sentido (OIT, 2022)</p> <p>No Brasil, os Protocolos de Consulta são instrumentos elaborados pelos sujeitos de direito com o intuito de informar aos governos e a sociedade em geral de que maneira aquele povo quer ser consultado quando houver interesse e projetos que possam, em potencial, afetar seus territórios, modos de vida, usos e costumes. Atualmente contamos com mais de 100 (cem) protocolos comunitários elaborados. Projetos de carbono devem observar estes Protocolos de Consulta.</p>	<p>A destinação dos recursos e, portanto, a repartição de benefícios, também será definida pelo órgão gestor da UC, sendo possível “destinar parte dos recursos diretamente aos comunitários” (Despacho n. 00351/2022/CPAR/PFE-ICMBIO/PGF).</p> <p>A Convenção sobre Diversidade Biológica (CBD) de 1992, promulgada pelo Decreto 2.519/1988, estabelece como um dos seus objetivos a repartição justa e equitativa de benefícios derivados da utilização de recursos genéticos. Note-se que uma abordagem mais ampla do conceito de ‘repartição de benefícios’ envolve não exclusivamente recursos genéticos, mas recursos da biodiversidade.</p> <p>A Lei 13.123/2015 exige acordos de repartição de benefícios e, apesar de não tratar de projetos REDD+, pode oferecer diretrizes para projetos no mercado de carbono voluntário.</p>	<p>Comunidades afetadas por projetos de carbono podem ser assistidas por órgãos governamentais relevantes, como a FUNAI, ICMBio, Fundação Cultural Palmares etc., com relação à validade de contratos relativos a projetos de carbono.</p> <p>De forma geral, os remédios jurídicos que podem ser utilizados por comunidades, e poder público, afetadas por projetos de carbono incluem denúncia de contratação, autuação de empresas caso pratiquem ações típicas da administração, ajuizamento de ação para desconstituição de ajuste, além de aplicação de sanções por parte do Estado, inclusive, sobre as concessionárias, em caso de UCs e assentamentos.</p>

DEFINIÇÃO JURÍDICA	SITUAÇÃO FUNDIÁRIA	NORMATIVAS	PAPEL DA AUTORIDADE COMPETENTE
<b>TERRITÓRIO QUILOMBOLA</b>			
<p>Consideram-se remanescentes das comunidades dos quilombos os grupos étnico-raciais, segundo critérios de auto atribuição, com trajetória histórica própria, dotados de relações territoriais específicas, com presunção de ancestralidade negra relacionada com a resistência à opressão histórica sofrida. A caracterização dos remanescentes das comunidades dos quilombos será atestada mediante autodelimitação da própria comunidade. São terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos, utilizadas para a garantia de sua reprodução física, social, econômica e cultural.</p>	<p>Título de domínio coletivo (propriedade). Registro em cartório.</p> <p>A criação e a regularização fundiária são de responsabilidade do órgão de terra federal (no caso de terras privadas ou terras públicas federais) ou estadual (no caso de terras públicas estaduais).</p> <p>Os quilombolas detêm 'título coletivo e pró-indiviso' à terra e as comunidades são representadas por associações legalmente constituídas (Art. 17, Decreto 4.887/2003).</p>	<p>Constituição Federal 1988 – arts 215, 216 e art. 68 do Ato das Disposições Transitórias</p> <p>Competência federal</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009</li> <li>- Decreto 4.887, de 20 de novembro de 2003</li> <li>- Convenção 169 da OIT (Decreto 5.051/2004, vigência atual pelo Decreto 10.088/2019)</li> <li>- Instrução Normativa nº 128, de 30 de agosto de 2022</li> </ul>	<p>A competência para demarcação e titulação dessas terras é do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), conforme disposto no art. 3º do Decreto no 4.887/2003.</p> <p>Fundamental consulta ao órgão público fundiário competente para compreensão da situação fundiária.</p>

TITULARIDADE DE CRÉDITOS DE CARBONO	CONSENTIMENTO LIVRE, PRÉVIO E INFORMADO	REPARTIÇÃO JUSTA E EQUITATIVA DE BENEFÍCIOS	REMÉDIOS JURÍDICOS
<p>Com relação a atividades produtivas, o Decreto 4.887/2003 (Art. 20) apenas prevê assistência financeira e técnica às comunidades quilombolas para a realização de suas atividades produtivas e de infraestrutura.</p> <p>Embora não haja diretrizes legislativas ou outras sobre a execução de projetos de carbono por estas comunidades, entende-se que não há uma proibição para atividades produtivas, por exemplo, de projetos REDD+. A depender da fase da regularização fundiária, da origem do domínio da terra e da legislação afeta, o órgão fundiário não apenas deve ser consultado, mas poderá figurar na celebração do contrato do projeto de carbono.</p> <p>A titularidade desses créditos de carbono seria da comunidade.</p>	<p>A Convenção nº 169, adotada pela OIT em 1989, ratificada apenas em 2002, através do Decreto Legislativo nº 143, o artigo 6º, prevê em seu artigo 6º a obrigação dos governos de consultar os sujeitos de direito sempre que medidas legislativas ou administrativas sejam suscetíveis de afetá-los. O dispositivo ainda qualifica a consulta como sendo, necessariamente, prévia, livre, informada e de boa-fé, objetivando a busca de acordos e consentimento acerca das medidas consultadas.</p> <p>Nesse sentido, projetos de REDD+ a ser implementados por terceiros em áreas onde vivem comunidades que detém a titularidade da terra, seja a propriedade ou posse, devem ser precedidos de Consulta prévia, livre e informada (CLPI).</p> <p>A obrigação contida na Convenção nº 169 OIT para realizar tais consultas é, sem dúvida, do poder público e não de empresas privadas, sob pena de não ser considerada livre. O Comitê de Peritos na Aplicação de Convenções e Recomendações da OIT (CEACR) já se manifestou nesse sentido (OIT, 2022)</p> <p>No Brasil, os Protocolos de Consulta são instrumentos elaborados pelos sujeitos de direito com o intuito de informar aos governos e a sociedade em geral de que maneira aquele povo quer ser consultado quando houver interesse e projetos que possam, em potencial, afetar seus territórios, modos de vida, usos e costumes. Atualmente contamos com mais de 100 (cem) protocolos comunitários elaborados. Projetos de carbono devem observar estes Protocolos de Consulta.</p>	<p>A Convenção sobre Diversidade Biológica (CBD) de 1992, promulgada pelo Decreto 2.519/1988, estabelece como um dos seus objetivos a repartição justa e equitativa de benefícios derivados da utilização de recursos genéticos. Note-se que uma abordagem mais ampla do conceito de 'repartição de benefícios' envolve não exclusivamente recursos genéticos, mas recursos da biodiversidade.</p> <p>A Lei 13.123/2015 exige acordos de repartição de benefícios e, apesar de não tratar de projetos REDD+, pode oferecer diretrizes para projetos no mercado de carbono voluntário.</p>	<p>Comunidades afetadas por projetos de carbono podem ser assistidas por órgãos governamentais relevantes, como a FUNAI, ICMBio, Fundação Cultural Palmares etc., com relação à validade de contratos relativos a projetos de carbono.</p> <p>De forma geral, os remédios jurídicos que podem ser utilizados por comunidades, e poder público, afetadas por projetos de carbono incluem denúncia de contratação, autuação de empresas caso pratiquem ações típicas da administração, ajuizamento de ação para desconstituição de ajuste, além de aplicação de sanções por parte do Estado, inclusive, sobre as concessionárias, em caso de UCs e assentamentos.</p>

DEFINIÇÃO JURÍDICA	SITUAÇÃO FUNDIÁRIA	NORMATIVAS	PAPEL DA AUTORIDADE COMPETENTE
<b>ASSENTAMENTOS RURAIS</b>			
<b>Projeto de Assentamento Agroextrativista (PAE)</b>			
<p>É uma modalidade de projeto de assentamento que permite a exploração extrativa e desenvolvimento de atividades economicamente viáveis e ecologicamente sustentáveis, executadas pelas populações que ocupam ou venham a ocupar uma determinada área. A criação e a regularização fundiária são de responsabilidade do órgão de terra federal – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra). Os estados podem ter categoria de destinação análoga.</p>	<p>Obtenção da terra, criação do Projeto e seleção dos beneficiários é de responsabilidade da União através do Incra. Titulação (Concessão de Uso) de responsabilidade da União. Área de domínio público, com usufruto da terra e dos recursos naturais renováveis concedidos às populações tradicionais. Os estados podem ter categoria de destinação análoga. Os beneficiários são geralmente oriundos de comunidades extrativistas; Atividades ambientalmente diferenciadas.</p>	<p>Constituição Federal 1988 – arts. 184 a 191 Competência federal</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993</li> <li>- Decreto nº 9.311, de 15 de março de 2018</li> <li>- Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009</li> <li>- Instrução Normativa Incra nº 106, de 18 de outubro de 2021</li> <li>- Instrução Normativa Incra nº 112, de 22 de dezembro de 2021</li> <li>- Instrução Normativa Incra nº 129, de 15 de dezembro de 2022</li> <li>- Portaria/Incra/nº 269, de 23 de outubro de 1996</li> <li>- Portaria/Incra/nº 2.445, de 15 de dezembro de 2022</li> </ul>	<p>As respostas providas dos Incra não revelam processo de normatização ou reflexão conjunta, por meio de pareceres, que enfrentam ou analisam tais questões. Informação prestada pelo (Incra) em resposta a pedido de Acesso a informação feito pelas autoras em 27/02/2023.</p> <p>A validade jurídica de cada um dos contratos sobre carbono em assentamento deve ser analisada caso a caso e, a priori, todos necessitariam de algum tipo de tutela administrativa ou anuência autárquica, em virtude da natureza pública do domínio da área.</p> <p>Observação para cláusulas resolutivas dos contratos firmados entre o Instituto de Terras e famílias assentadas.</p>



TITULARIDADE DE CRÉDITOS DE CARBONO	CONSENTIMENTO LIVRE, PRÉVIO E INFORMADO	REPARTIÇÃO JUSTA E EQUITATIVA DE BENEFÍCIOS	REMÉDIOS JURÍDICOS
<p>O regime jurídico de uso dos assentamentos ambientalmente diferenciados, conforme já explicitado acima nos sugere que, enquanto os Contratos de Concessão de Direito Real de Uso ou Título de Domínio dessas áreas dispuserem de cláusulas resolutivas vigentes, a tutela administrativa terá prioridade sobre celebração de contrato e elaboração de regras de repartição de benefícios, observando as especificidades das legislações e competências dos institutos estaduais de terra.</p>	<p>A Convenção nº 169, adotada pela OIT em 1989, ratificada apenas em 2002, através do Decreto Legislativo nº 143, o artigo 6º, prevê em seu artigo 6º a obrigação dos governos de consultar os sujeitos de direito sempre que medidas legislativas ou administrativas sejam suscetíveis de afetá-los. O dispositivo ainda qualifica a consulta como sendo, necessariamente, prévia, livre, informada e de boa-fé, objetivando a busca de acordos e consentimento acerca das medidas consultadas.</p> <p>Nesse sentido, projetos de REDD+ a ser implementados por terceiros em áreas onde vivem comunidades que detém a titularidade da terra, seja a propriedade ou posse, devem ser precedidos de Consulta prévia, livre e informada (CLPI).</p> <p>A obrigação contida na Convenção nº 169 OIT para realizar tais consultas é, sem dúvida, do poder público e não de empresas privadas, sob pena de não ser considerada livre. O Comitê de Peritos na Aplicação de Convenções e Recomendações da OIT (CEACR) já se manifestou nesse sentido (OIT, 2022)</p> <p>No Brasil, os Protocolos de Consulta são instrumentos elaborados pelos sujeitos de direito com o intuito de informar aos governos e a sociedade em geral de que maneira aquele povo quer ser consultado quando houver interesse e projetos que possam, em potencial, afetar seus territórios, modos de vida, usos e costumes. Atualmente contamos com mais de 100 (cem) protocolos comunitários elaborados. Projetos de carbono devem observar estes Protocolos de Consulta.</p>	<p>A Convenção sobre Diversidade Biológica (CBD) de 1992, promulgada pelo Decreto 2.519/1988, estabelece como um dos seus objetivos a repartição justa e equitativa de benefícios derivados da utilização de recursos genéticos. Note-se que uma abordagem mais ampla do conceito de 'repartição de benefícios' envolve não exclusivamente recursos genéticos, mas recursos da biodiversidade.</p> <p>A Lei 13.123/2015 exige acordos de repartição de benefícios e, apesar de não tratar de projetos REDD+, pode oferecer diretrizes para projetos no mercado de carbono voluntário.</p>	<p>Comunidades afetadas por projetos de carbono podem ser assistidas por órgãos governamentais relevantes, como a FUNAI, ICMBio, Fundação Cultural Palmares etc., com relação à validade de contratos relativos a projetos de carbono.</p> <p>De forma geral, os remédios jurídicos que podem ser utilizados por comunidades, e poder público, afetadas por projetos de carbono incluem denúncia de contratação, autuação de empresas caso pratiquem ações típicas da administração, ajuizamento de ação para desconstituição de ajuste, além de aplicação de sanções por parte do Estado, inclusive, sobre as concessionárias, em caso de UCs e assentamentos.</p>

DEFINIÇÃO JURÍDICA	SITUAÇÃO FUNDIÁRIA	NORMATIVAS	PAPEL DA AUTORIDADE COMPETENTE
<b>ASSENTAMENTOS RURAIS</b>			
<b>Projeto de Desenvolvimento Sustentável (PDS)</b>			
<p>É uma modalidade de projeto de assentamento, de interesse socioeconômico-ambiental, destinado às populações que já desenvolvem ou que se disponham a desenvolver atividades de baixo impacto ambiental, dependendo da aptidão da área.</p>	<p>Obtenção da terra, criação do Projeto e seleção dos beneficiários é de responsabilidade da União através do Incra. Os estados podem ter categoria de regularização fundiária análoga.</p> <p>A titulação é coletiva e é de responsabilidade da União. Área de domínio público, com usufruto da terra e dos recursos naturais renováveis concedidos às populações tradicionais.</p>	<p>Constituição Federal 1988 – arts. 184 a 191</p> <p>Competência federal</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993</li> <li>- Decreto nº 9.311, de 15 de março de 2018</li> <li>- Instrução Normativa Incra nº 65, de 27 de dezembro de 2010</li> <li>- Instrução Normativa Incra nº 99, de 30 de dezembro de 2019</li> <li>- Instrução Normativa Incra nº 112, de 22 de dezembro de 2021</li> <li>- Instrução Normativa Incra nº 129, de 15 de dezembro de 2022</li> </ul>	<p>As respostas providas dos Incra não revelam processo de normatização ou reflexão conjunta, por meio de pareceres, que enfrentam ou analisam tais questões. Informação prestada pelo (Incra) em resposta a pedido de Acesso a informação feito pelas autoras em 27/02/2023.</p> <p>A validade jurídica de cada um dos contratos sobre carbono em assentamento deve ser analisada caso a caso e, a priori, todos necessitariam de algum tipo de tutela administrativa ou anuência autárquica, em virtude da natureza pública do domínio da área.</p> <p>Observação para cláusulas resolutivas dos contratos firmados entre o Instituto de Terras e famílias assentadas.</p>

TITULARIDADE DE CRÉDITOS DE CARBONO	CONSENTIMENTO LIVRE, PRÉVIO E INFORMADO	REPARTIÇÃO JUSTA E EQUITATIVA DE BENEFÍCIOS	REMÉDIOS JURÍDICOS
<p>O regime jurídico de uso dos assentamentos ambientalmente diferenciados, conforme já explicitado acima nos sugere que, enquanto os Contratos de Concessão de Direito Real de Uso ou Título de Domínio dessas áreas dispuserem de cláusulas resolutivas vigentes, a tutela administrativa terá prioridade sobre celebração de contrato e elaboração de regras de repartição de benefícios, observando as especificidades das legislações e competências dos institutos estaduais de terra.</p>	<p>A Convenção nº 169, adotada pela OIT em 1989, ratificada apenas em 2002, através do Decreto Legislativo nº 143, o artigo 6º, prevê em seu artigo 6º a obrigação dos governos de consultar os sujeitos de direito sempre que medidas legislativas ou administrativas sejam suscetíveis de afetá-los. O dispositivo ainda qualifica a consulta como sendo, necessariamente, prévia, livre, informada e de boa-fé, objetivando a busca de acordos e consentimento acerca das medidas consultadas.</p> <p>Nesse sentido, projetos de REDD+ a ser implementados por terceiros em áreas onde vivem comunidades que detém a titularidade da terra, seja a propriedade ou posse, devem ser precedidos de Consulta prévia, livre e informada (CLPI).</p> <p>A obrigação contida na Convenção nº 169 OIT para realizar tais consultas é, sem dúvida, do poder público e não de empresas privadas, sob pena de não ser considerada livre. O Comitê de Peritos na Aplicação de Convenções e Recomendações da OIT (CEACR) já se manifestou nesse sentido (OIT, 2022)</p> <p>No Brasil, os Protocolos de Consulta são instrumentos elaborados pelos sujeitos de direito com o intuito de informar aos governos e a sociedade em geral de que maneira aquele povo quer ser consultado quando houver interesse e projetos que possam, em potencial, afetar seus territórios, modos de vida, usos e costumes. Atualmente contamos com mais de 100 (cem) protocolos comunitários elaborados. Projetos de carbono devem observar estes Protocolos de Consulta.</p>	<p>A Convenção sobre Diversidade Biológica (CBD) de 1992, promulgada pelo Decreto 2.519/1988, estabelece como um dos seus objetivos a repartição justa e equitativa de benefícios derivados da utilização de recursos genéticos. Note-se que uma abordagem mais ampla do conceito de 'repartição de benefícios' envolve não exclusivamente recursos genéticos, mas recursos da biodiversidade.</p> <p>A Lei 13.123/2015 exige acordos de repartição de benefícios e, apesar de não tratar de projetos REDD+, pode oferecer diretrizes para projetos no mercado de carbono voluntário.</p>	<p>Comunidades afetadas por projetos de carbono podem ser assistidas por órgãos governamentais relevantes, como a FUNAI, ICMBio, Fundação Cultural Palmares etc., com relação à validade de contratos relativos a projetos de carbono.</p> <p>De forma geral, os remédios jurídicos que podem ser utilizados por comunidades, e poder público, afetadas por projetos de carbono incluem denúncia de contratação, autuação de empresas caso pratiquem ações típicas da administração, ajuizamento de ação para desconstituição de ajuste, além de aplicação de sanções por parte do Estado, inclusive, sobre as concessionárias, em caso de UCs e assentamentos.</p>

DEFINIÇÃO JURÍDICA	SITUAÇÃO FUNDIÁRIA	NORMATIVAS	PAPEL DA AUTORIDADE COMPETENTE
<b>ASSENTAMENTOS RURAIS</b>			
<b>Projeto de Assentamento Florestal (PAF)</b>			
<p>É uma modalidade de assentamento, voltada para o manejo de recursos florestais em áreas com aptidão para a produção florestal familiar comunitária e sustentável, especialmente aplicável à região norte.</p> <p>Os produtos passíveis de obtenção com o manejo florestal de uso múltiplo e integral dos recursos florestais são: madeira, óleos vegetais, látex, sementes, corantes e outros, além dos serviços de preservação da biodiversidade, de resgate do gás carbônico e outros,</p>	<p>Obtenção da terra, criação do Projeto e seleção dos beneficiários é de responsabilidade da União através do Incra.</p> <p>Os estados podem ter categoria de regularização fundiária análoga.</p> <p>A titulação é coletiva e é de responsabilidade da União. Área de domínio público, com usufruto da terra e dos recursos naturais renováveis concedidos às populações tradicionais.</p>	<p>Constituição Federal 1988 – arts. 184 a 191</p> <p>Competência federal</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993</li> <li>- Decreto nº 9.311, de 15 de março de 2018</li> <li>- Instrução Normativa Incra nº 65, de 27 de dezembro de 2010</li> <li>- Instrução Normativa Incra nº 99, de 30 de dezembro de 2019</li> <li>- Instrução Normativa Incra nº 112, de 22 de dezembro de 2021</li> <li>- Instrução Normativa Incra nº 129, de 15 de dezembro de 2022</li> </ul>	<p>As respostas providas dos Incra não revelam processo de normatização ou reflexão conjunta, por meio de pareceres, que enfrentam ou analisam tais questões. Informação prestada pelo (Incra) em resposta a pedido de Acesso a informação feito pelas autoras em 27/02/2023.</p> <p>A validade jurídica de cada um dos contratos sobre carbono em assentamento deve ser analisada caso a caso e, a priori, todos necessitam de algum tipo de tutela administrativa ou anuência autárquica, em virtude da natureza pública do domínio da área.</p> <p>Observação para cláusulas resolutivas dos contratos firmados entre o Instituto de Terras e famílias assentadas.</p>

TITULARIDADE DE CRÉDITOS DE CARBONO	CONSENTIMENTO LIVRE, PRÉVIO E INFORMADO	REPARTIÇÃO JUSTA E EQUITATIVA DE BENEFÍCIOS	REMÉDIOS JURÍDICOS
<p>O regime jurídico de uso dos assentamentos ambientalmente diferenciados, conforme já explicitado acima nos sugere que, enquanto os Contratos de Concessão de Direito Real de Uso ou Título de Domínio dessas áreas dispuserem de cláusulas resolutivas vigentes, a tutela administrativa terá prioridade sobre celebração de contrato e elaboração de regras de repartição de benefícios, observando as especificidades das legislações e competências dos institutos estaduais de terra.</p>	<p>A Convenção nº 169, adotada pela OIT em 1989, ratificada apenas em 2002, através do Decreto Legislativo nº 143, o artigo 6º, prevê em seu artigo 6º a obrigação dos governos de consultar os sujeitos de direito sempre que medidas legislativas ou administrativas sejam suscetíveis de afetá-los. O dispositivo ainda qualifica a consulta como sendo, necessariamente, prévia, livre, informada e de boa-fé, objetivando a busca de acordos e consentimento acerca das medidas consultadas.</p> <p>Nesse sentido, projetos de REDD+ a ser implementados por terceiros em áreas onde vivem comunidades que detém a titularidade da terra, seja a propriedade ou posse, devem ser precedidos de Consulta prévia, livre e informada (CLPI).</p> <p>A obrigação contida na Convenção nº 169 OIT para realizar tais consultas é, sem dúvida, do poder público e não de empresas privadas, sob pena de não ser considerada livre. O Comitê de Peritos na Aplicação de Convenções e Recomendações da OIT (CEACR) já se manifestou nesse sentido (OIT, 2022)</p> <p>No Brasil, os Protocolos de Consulta são instrumentos elaborados pelos sujeitos de direito com o intuito de informar aos governos e a sociedade em geral de que maneira aquele povo quer ser consultado quando houver interesse e projetos que possam, em potencial, afetar seus territórios, modos de vida, usos e costumes. Atualmente contamos com mais de 100 (cem) protocolos comunitários elaborados. Projetos de carbono devem observar estes Protocolos de Consulta.</p>	<p>A Convenção sobre Diversidade Biológica (CBD) de 1992, promulgada pelo Decreto 2.519/1988, estabelece como um dos seus objetivos a repartição justa e equitativa de benefícios derivados da utilização de recursos genéticos. Note-se que uma abordagem mais ampla do conceito de 'repartição de benefícios' envolve não exclusivamente recursos genéticos, mas recursos da biodiversidade.</p> <p>A Lei 13.123/2015 exige acordos de repartição de benefícios e, apesar de não tratar de projetos REDD+, pode oferecer diretrizes para projetos no mercado de carbono voluntário.</p>	<p>Comunidades afetadas por projetos de carbono podem ser assistidas por órgãos governamentais relevantes, como a FUNAI, ICMBio, Fundação Cultural Palmares etc., com relação à validade de contratos relativos a projetos de carbono.</p> <p>De forma geral, os remédios jurídicos que podem ser utilizados por comunidades, e poder público, afetadas por projetos de carbono incluem denúncia de contratação, autuação de empresas caso pratiquem ações típicas da administração, ajuizamento de ação para desconstituição de ajuste, além de aplicação de sanções por parte do Estado, inclusive, sobre as concessionárias, em caso de UCs e assentamentos.</p>

DEFINIÇÃO JURÍDICA	SITUAÇÃO FUNDIÁRIA	NORMATIVAS	PAPEL DA AUTORIDADE COMPETENTE
<b>TERRAS INDÍGENAS</b>			
<p>Terra indígena é uma porção dentro do território nacional, tradicionalmente ocupada ou habitada por uma ou mais comunidades indígenas, utilizadas para suas atividades produtivas, imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários ao seu bem-estar e à necessária reprodução física e cultural.</p>	<p>Posse indígena. Usufruto constitucional indígena exclusivo (domínio da União)</p> <p>Após regular processo administrativo, respeitado o devido processo legal, de demarcação e homologação por Decreto Presidencial, é levado à registro imobiliário como propriedade da União. Títulos anteriormente existentes são cancelados.</p>	<p>Constituição Federal 1988 – art. 20 e art. 231</p> <p>Competência federal</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Lei nº 6.001, de 19 de dezembro de 1973</li> <li>- Decreto nº 1.775, de 8 de janeiro de 1996</li> <li>- Convenção 169 da OIT (Decreto 5.051/2004, vigência atual pelo Decreto 10.088/2019)</li> <li>- Decreto 7.747 de 5 de junho de 2012</li> <li>- Portaria MJ nº 14, de 9 de janeiro de 1996</li> <li>- Portaria MJ nº 2.498, de 31 de outubro de 2011</li> </ul>	<p>A Funai tem se orientado pelo conteúdo da Nota Técnica 40 PGF- PFE 2010, a qual, ao considerar a condição singular dos territórios indígenas, recomenda que, na ausência de regulamentação da matéria, não haveria como a União participar ou autorizar tais negociações, devendo a Funai acompanhar as atividades em curso para que não haja lesão dos direitos indígenas.</p> <p>Documentos e contratos referentes ao mercado de carbono voluntário envolvendo povos e terras indígenas no âmbito da Funai são encaminhados para análise e manifestação da equipe técnica da COPAM/CGGAM.</p>

TITULARIDADE DE CRÉDITOS DE CARBONO	CONSENTIMENTO LIVRE, PRÉVIO E INFORMADO	REPARTIÇÃO JUSTA E EQUITATIVA DE BENEFÍCIOS	REMÉDIOS JURÍDICOS
<p>Deve ser reconhecida a titularidade dos povos indígenas aos benefícios gerados por projetos de carbono no mercado voluntário (Nota Técnica 40 PGF- PFE 2010).</p> <p>Direito ao usufruto exclusivo das riquezas do solo Art. 231 (2), Constituição Federal; Art. 24, Lei nº 6.001/1973; Art. 4, V, a, Decreto 7747/2012 (PNGATI) Projetos REDD+ no mercado voluntário de carbono envolvem a exploração das riquezas do solo, isto é do estoque de carbono das florestas. Por conseguinte, povos indígenas têm fruição plena ao 'produto' de projetos REDD+, ou seja, aos créditos de carbono.</p> <p>Deve ser reconhecida a titularidade dos povos indígenas aos benefícios gerados pelo mecanismo e a utilização destes para a coletividade. Nota Técnica nº 21/2021/ COPA,/CGGAM/DPDS-FUNAI, de 12 de fevereiro de 2021</p> <p>No caso do Projeto de Carbono Florestal Suruí, os créditos de carbono gerados pelo projeto foram reconhecidos como sendo de propriedade integral do povo Suruí (Verra, 2023b).</p>	<p>A Convenção nº 169, adotada pela OIT em 1989, ratificada apenas em 2002, através do Decreto Legislativo nº 143, o artigo 6º, prevê em seu artigo 6º a obrigação dos governos de consultar os sujeitos de direito sempre que medidas legislativas ou administrativas sejam suscetíveis de afetá-los. O dispositivo ainda qualifica a consulta como sendo, necessariamente, prévia, livre, informada e de boa-fé, objetivando a busca de acordos e consentimento acerca das medidas consultadas.</p> <p>Nesse sentido, projetos de REDD+ a ser implementados por terceiros em áreas onde vivem comunidades que detém a titularidade da terra, seja a propriedade ou posse, devem ser precedidos de Consulta prévia, livre e informada (CLPI).</p> <p>A obrigação contida na Convenção nº 169 OIT para realizar tais consultas é, sem dúvida, do poder público e não de empresas privadas, sob pena de não ser considerada livre. O Comitê de Peritos na Aplicação de Convenções e Recomendações da OIT (CEACR) já se manifestou nesse sentido (OIT, 2022)</p> <p>No Brasil, os Protocolos de Consulta são instrumentos elaborados pelos sujeitos de direito com o intuito de informar aos governos e a sociedade em geral de que maneira aquele povo quer ser consultado quando houver interesse e projetos que possam, em potencial, afetar seus territórios, modos de vida, usos e costumes. Atualmente contamos com mais de 100 (cem) protocolos comunitários elaborados. Projetos de carbono devem observar estes Protocolos de Consulta.</p> <p>Deve ser garantida de forma efetiva o direito ao consentimento livre, prévio e informado, consideradas as representações locais (Nota Técnica 40 PGF- PFE 2010).</p>	<p>Devem ser garantidas as condições de participação dos beneficiários em todas as etapas da iniciativa/ projeto e nos processos de tomada de decisão, inclusive na sua elaboração e quanto à definição, negociação e distribuição dos benefícios (Nota Técnica 40 PGF- PFE 2010).</p> <p>Contratos de crédito de carbono florestal em TIs para o mercado voluntário somente devem ser firmados em áreas já declaradas e sob a posse plena dos povos indígenas, e que todos os contratos devem ocorrer mediante a formulação de um Plano de Gestão Territorial e Ambiental (PGTA), de forma participativa, e que indique claramente seu regime de repartição de benefícios Nota Técnica nº 21/2021/ COPA,/CGGAM/DPDS-FUNAI, de 12 de fevereiro de 2021.</p> <p>A PNGATI (Decreto n. 7.747/2012) reconhece e protege direitos dos povos indígenas "associados à biodiversidade e ao patrimônio genético existente nas suas terras, de forma a assegurar seu direito na repartição de benefícios."</p>	<p>Comunidades afetadas por projetos de carbono podem ser assistidas por órgãos governamentais relevantes, como a FUNAI, ICMBio, Fundação Cultural Palmares etc., com relação à validade de contratos relativos a projetos de carbono.</p> <p>De forma geral, os remédios jurídicos que podem ser utilizados por comunidades, e poder público, afetadas por projetos de carbono incluem denúncia de contratação, autuação de empresas caso pratiquem ações típicas da administração, ajuizamento de ação para desconstituição de ajuste, além de aplicação de sanções por parte do Estado, inclusive, sobre as concessionárias, em caso de UCs e assentamentos.</p> <p>A Funai já atuou no sentido de buscar a nulidade de contratos elaborados por empresas que: I - impedem os índios de executarem suas práticas tradicionais, II - contratos que perpassam por mais de uma geração e não preveem cláusulas de rescisão contratual; III - Acordos firmados sem a devida participação e sem o consentimento livre, prévio e informado dos grupos afetados; IV - contratos abusivos de modo geral. (Nota Técnica 40 PGF- PFE 2010).</p>

## REFERÊNCIAS

- Agência Para. (2023, 29. January). Programa Regulariza Pará cancela mais de 200 CAR irregulares ligados a projetos de carbono | Agência Pará. Portal Agência Pará. <https://www.agenciapara.com.br/noticia/41007/programa-regulariza-para-cancela-mais-de-200-car-irregulares-ligados-a-projetos-de-carbono>
- Agência Pública. (2022, 02. May). Empresa vende créditos de carbono sobre terras públicas na Ilha do Marajó - Agência Pública. Agência Pública. <https://apublica.org/2022/05/empresa-vende-creditos-de-carbono-sobre-terras-publicas-na-ilha-do-marajo/>
- Amazônia Real. (2022, 25. November). Comunidades se opõem ao mercado de carbono - Amazônia Real. Portal Amazônia Real. <https://amazoniareal.com.br/mercado-de-carbono/>
- Amorin, L., Santos, B., Ferreira, R., Brandão, I., Dias, M., Ribeiro, J. & Souza Jr., C. (2023). Ameaça e pressão de Desmatamento em Áreas Protegidas. Belém: Imazon.
- Barcellos, L. M. B. de & Gebara, M. F. (2020). Climate mitigation or knowledge deprivation? Learning from indigenous socio-environmental funds. *Revista Produção e Desenvolvimento*, 6. <https://doi.org/10.32358/RPD.2020.V6.435>
- Benatti, J. H. (2018). Das Terras Tradicionalmente Ocupadas ao Reconhecimento da Diversidade Social e de Posse das Populações Tradicionais na Amazônia. In *Propriedades em Transformação: Abordagens Multidisciplinares sobre a Propriedade no Brasil* (pp. 195–216). Editora Blucher. <https://doi.org/10.5151/9788580393279-10>
- Benatti, J. H. (2011). Propriedade comum na Amazônia: acesso e uso dos recursos naturais pelas populações tradicionais. In S. Sauer & W. Almeida (Eds.), *Terras e territórios na Amazônia: demandas, desafios e perspectivas*. Editora Universidade de Brasília. [https://www.researchgate.net/publication/281562869\\_Propriedade\\_comum\\_na\\_Amazonia\\_acesso\\_e\\_uso\\_dos\\_recursos\\_naturais\\_pelas\\_populacoes\\_tradicionais](https://www.researchgate.net/publication/281562869_Propriedade_comum_na_Amazonia_acesso_e_uso_dos_recursos_naturais_pelas_populacoes_tradicionais)
- Bodansky, D. (2016). The Paris Climate Change Agreement: A New Hope? *American Journal of International Law*, 110(2), 288–319. <https://doi.org/10.5305/AMERJINTELAW.110.2.0288>
- BRASIL. (1962, 10. September). Lei Nº 4.132 de 10 de Setembro de 1962. Define os casos de desapropriação por interesse social e dispõe sobre sua aplicação . [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L4132.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4132.htm)
- BRASIL. (1973, 19. December). Lei No 6.001, de 19 de Dezembro de 1973. Dispõe sobre o Estatuto do Índio., (testimony of BRASIL). [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6001.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6001.htm)
- BRASIL. (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao34.htm).
- BRASIL. (1990, 30. January). Decreto Nº 98.897 de 30 de Janeiro de 1990. Dispõe sobre as reservas extrativistas e dá outras providências. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/antigos/d98897.htm#:~:text=DECRETO%20No%2098.897%2C%20DE,vista%20o%20disposto%20no%20art.](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/antigos/d98897.htm#:~:text=DECRETO%20No%2098.897%2C%20DE,vista%20o%20disposto%20no%20art.)
- BRASIL. (1992, 24. January). Decreto Nº 433 de 24 de Janeiro de 1992. Dispõe sobre a aquisição de imóveis rurais, para fins de reforma agrária, por meio de compra e venda. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d0433.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d0433.htm)
- BRASIL. (1993, 25. February). Lei Nº 8.629 de 25 de Fevereiro de 1993. Dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal. [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8629.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8629.htm)
- BRASIL. (1996, 08. January). Decreto Nº 1.775 de 08 de Janeiro de 1996 . Dispõe sobre o procedimento administrativo de demarcação das terras indígenas e dá outras providências. [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d1775.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d1775.htm)
- BRASIL. (1998, 16. March). Decreto Nº 2.519 de 16 de Março de 1996 . Promulga a Convenção sobre Diversidade Biológica, assinada no Rio de Janeiro, em 05 de junho de 1992. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d2519.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2519.htm)



BRASIL. (2000, 18. July). Lei No 9.985, 18 de Julho de 2000. Regulamenta o art. 225, § 1o, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19985.htm#:~:text=LEI%20No%209.985%2C%20DE%2018%20DE%20JULHO%20DE%202000.&text=Regulamenta%20o%20art.%20225%2C%20C%2%A7,Natureza%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19985.htm#:~:text=LEI%20No%209.985%2C%20DE%2018%20DE%20JULHO%20DE%202000.&text=Regulamenta%20o%20art.%20225%2C%20C%2%A7,Natureza%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs).

BRASIL. (2002, 22. August). Decreto Nº 4.340 de 22 de Agosto de 2002. Regulamenta artigos da Lei no 9.985, de 18 de julho de 2000, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza - SNUC, e dá outras providências. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/d4340.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4340.htm)

BRASIL. (2003, 20. November). Decreto Nº 4.887, de 20 de Novembro de 2003. Regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos de que trata o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2003/d4887.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/d4887.htm)

BRASIL. (2006, 2. March). Lei no 11.284 Dispõe sobre a gestão de florestas públicas para a produção sustentável; institui, na estrutura do Ministério do Meio Ambiente, o Serviço Florestal Brasileiro - SFB; cria o Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal - FNDF; altera as Leis nos 10.683, de 28 de maio de 2003, 5.868, de 12 de dezembro de 1972, 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, 4.771, de 15 de setembro de 1965, 6.938, de 31 de agosto de 1981, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973; e dá outras providências. (testimony of BRASIL). [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Lei/L11284.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11284.htm)

BRASIL. (2007, 7. February). Decreto Nº 6.040, de 7 de Fevereiro de 2007. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6040.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6040.htm)

BRASIL. (2009a, 29. December). Lei No 12.187. Política Nacional sobre Mudança do Clima e dá outras providências. (testimony of BRASIL). [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/l12187.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12187.htm)

BRASIL. (2009b, 9. December). Solução de Consulta DISIT/SRRF06 No 192, de 09 de Dezembro de 2009. (testimony of BRASIL). <http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?visao=anotado&idAto=88954>

BRASIL. (2010, 09. December). Decreto Nº 7.390, de 9 de Dezembro de 2010. Regulamenta os arts. 6o, 11 e 12 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. [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/decreto/d7390.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7390.htm)

BRASIL. (2012a, 25. May). Lei No 12.651. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa e dá outras providências. (testimony of BRASIL). [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm)

BRASIL. (2012b, 5. June). Decreto No 7.747, de 5 de Junho de 2012. Institui a Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas – PNGATI, e dá outras providências. [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/decreto/d7747.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7747.htm)

BRASIL. (2015, 20. May). Lei No 13.123, de 20 de Maio de 2015. Regulamenta o inciso II do § 1o e o § 4o do art. 225 da Constituição Federal, o Artigo 1, a alínea j do Artigo 8, a alínea c do Artigo 10, o Artigo 15 e os §§ 3o e 4o do Artigo 16 da Convenção sobre Diversidade Biológica, promulgada pelo Decreto no 2.519, de 16 de março de 1998; dispõe sobre o acesso ao patrimônio genético, sobre a proteção e o acesso ao conhecimento tradicional associado e sobre a repartição de benefícios para conservação e uso sustentável.... [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13123.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13123.htm)

BRASIL. (2018, 22. November). Decreto Nº 9.578, de 22 de Novembro de 2018. Consolida atos normativos editados pelo Poder Executivo federal que dispõem sobre o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima, de que trata a Lei nº 12.114, de 9 de dezembro de 2009, e a Política Nacional sobre Mudança do Clima, de que trata a Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/decreto/d9578.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/d9578.htm)

BRASIL. (2019, 28. November). Decreto No 10.144, DE 28 DE NOVEMBRO DE 2019. Institui a Comissão Nacional para Redução das Emissões de Gases de Efeito Estufa Provenientes do Desmatamento e da Degradação Florestal, Conservação dos Estoques de Carbono Florestal, Manejo Sustentável de Florestas e Aumento de Estoques de Carbono Florestal - REDD+. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/decreto/D10144.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D10144.htm)

## REFERÊNCIAS

- BRASIL. (2021, 13. January). Lei No 14.119. Institui a Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais. (testimony of BRASIL). [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/L14119.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14119.htm)
- BRASIL. (2022a, 19. May). Decreto No 11.075. Estabelece os procedimentos para a elaboração dos Planos Setoriais de Mitigação das Mudanças Climáticas, institui o Sistema Nacional de Redução de Emissões de Gases de Efeito Estufa e altera o Decreto no 11.003/22. (testimony of BRASIL). [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2022/decreto/d11075.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/decreto/d11075.htm)
- BRASIL. (2022b, 26. December). Medida Provisória No 1.151, de 26 de Dezembro de 2022. Altera a Lei no 11.284, de 2 de março de 2006, que dispõe sobre a gestão de florestas públicas para a produção sustentável, a Lei no 11.516, de 28 de agosto de 2007, que dispõe sobre a criação do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - Instituto Chico Mendes, a Lei no 12.114, de 9 de dezembro de 2009, que cria o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima, e dá outras providências. (testimony of BRASIL). [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2022/Mpv/mpv1151.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2022/Mpv/mpv1151.htm)
- BRASIL. (2023, 21. March). Decreto No 11.447, de 21 de Março de 2023. Institui o Programa Aquilomba Brasil e seu Comitê Gestor. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2023-2026/2023/decreto/D11447.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11447.htm)
- CCBS (Climate, Community & Biodiversity Standards). (2017). CCB Version 3.1 - Climate, Community & Biodiversity Standards (Third Edition). [https://verra.org/wp-content/uploads/CCB-Standards-v3.1\\_ENG.pdf](https://verra.org/wp-content/uploads/CCB-Standards-v3.1_ENG.pdf)
- CGEE (Centro de Gestão e Estudos Estratégicos). (2010). Manual de capacitação sobre Mudança climática e projetos de mecanismo de desenvolvimento limpo (MDL). Ed. rev. e atual. [https://www.cgee.org.br/documents/10195/11009696/Manual+CPMDL\\_CD\\_9566.pdf/774278d4-17fa-4863-af1d-22984933d6ff?version=1.3](https://www.cgee.org.br/documents/10195/11009696/Manual+CPMDL_CD_9566.pdf/774278d4-17fa-4863-af1d-22984933d6ff?version=1.3)
- Clara, R., Higa, V., Jeton, D., Guilherme, C., Andrade, C., Acordi, J., Luiz, Z., Rossi, M. B., Pulrolnik, K., Luiza, M., Nicodemo, F., Cordeiro, M., Steel, G., Suzana, S. V. & De Salis, M. (2014). Protocolo de medição e estimativa de biomassa e carbono florestal. Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária Embrapa Florestas. <http://www.infoteca.cnptia.embrapa.br/handle/item/221>
- Ecosystem Market Place. (2021). State of the Voluntary Carbon Market 2021. Forest Trends. [https://www.google.com/search?q=State+of+the+Voluntary+Carbon+Market+2021+Ecosystem+Market+Place&sxsrf=APwXEdfaqBi3bcyZBTq7-Y3R-dkVe5leldw%3A1680037781878&ei=IVcjZLSdNdqF1sQP6JaTuAk&ved=0ahUKEwj0u8q5xP\\_9AhXagpUCHWJLJcQ4dUD-CA8&uact=5&oq=State+of+the+Volunt](https://www.google.com/search?q=State+of+the+Voluntary+Carbon+Market+2021+Ecosystem+Market+Place&sxsrf=APwXEdfaqBi3bcyZBTq7-Y3R-dkVe5leldw%3A1680037781878&ei=IVcjZLSdNdqF1sQP6JaTuAk&ved=0ahUKEwj0u8q5xP_9AhXagpUCHWJLJcQ4dUD-CA8&uact=5&oq=State+of+the+Volunt)
- El País. (2021, 02. November). Um acordo histórico para os indígenas na COP26: 10 bilhões de reais para proteger as florestas. El País. <https://brasil.elpais.com/sociedade/2021-11-02/um-acordo-historico-para-os-indigenas-na-cop26-10-bilhoes-de-reais-para-protger-as-florestas.html>
- Euronews. (2023, 10. January). Community conflict and vague predictions: The five biggest reasons carbon offsetting schemes fail | Euronews. <https://www.euronews.com/green/2023/01/10/the-five-biggest-reasons-carbon-offsetting-schemes-can-fail>
- Figueroa, I. (2009). A Convenção 169 da OIT e o dever do Estado brasileiro de consultar os povos indígenas e tribais. In B. Rojas Garzon (Ed.), Convenção 169 da OIT sobre povos indígenas e tribais: oportunidades e desafios para sua implementação no Brasil. Instituto Socioambiental.
- Forest Peoples News. (2022, 9. June). Stop this carbon dealing with our territories and start by recognising our territorial rights" - Kichwa people's statement to the IUCN, Peruvian State and buyers of Cordillera Azul carbon credits. Forest Peoples Programme News. <https://www.forestpeoples.org/en/news-article/2022/Kichwa-peoples-statement-stop-carbon-dealing-our-territories>
- FUNAI (Fundação Nacional do Índio) & MMA (Ministério do Meio Ambiente). (2012) Premissas acordadas entre a Fundação Nacional do Índio e o Ministério do Meio Ambiente para a Elaboração do Componente Indígena da Estratégia Nacional de REDD+. [http://redd.mma.gov.br/images/publicacoes/premissas\\_funaimma.pdf](http://redd.mma.gov.br/images/publicacoes/premissas_funaimma.pdf)
- FUNAI (Fundação Nacional do Índio). (2012). Povos Indígenas e REDD+ no Brasil: Considerações Gerais e Recomendações. Brasília: Funai, 2012. [http://www.funai.gov.br/ultimas/noticias/2012/03\\_mar/PDF/RecomendacoesREDD.pdf](http://www.funai.gov.br/ultimas/noticias/2012/03_mar/PDF/RecomendacoesREDD.pdf)

Garcia, B, Rimmer, L. & L Canal Vieira. (2021). REDD+ and forest protection on indigenous lands in the Amazon. *Review of European, Comparative and International Environmental Law*, 30(2), 207–219. <https://doi.org/10.1111/reel.12389>

Garcia, Beatriz. (2018). Carbon trading as a climate change mitigation tool. *International Natural Resources Law, Investment and Sustainability*, 350–370. <https://doi.org/10.4324/9781315726076-19/CARBON-TRADING-CLIMATE-CHANGE-MITIGATION-TOOL-BEATRIZ-GARCIA>

Gold Standard. (2023). The Gold Standard. <https://www.goldstandard.org/>

ICC Brasil, W. C. (2022). Oportunidades para o Brasil em Mercados de Carbono 2022. . [https://www.google.com/search?q=Oportunidades+para+o+Brasil+em+Mercados+de+Carbono++2022&sxsrf=APwXEdfnE9Ktj7h4lxLeCFwu0Aixl7Jn-Rw%3A1680037297894&ei=sVUjZPOMNpTT1sQPvp6T0AU&ved=0ahUKewizqebSwv\\_9AhWUqZUCHT7PBfoQ4dUDCA8&uact=5&aq=Oportunidades+para+o+Brasil+em+Mercados+de+Carbono++2022&gs\\_lcp=Cgxnd3Mtd2l6LXNlcnAQAzIFCAA-QogQyBQgAEKIEsgQIQRgBUKUTWLEZYM0baAJwAHgAgAHEAYgBvASSAQmLjSYAQcQAQHAAQE&scient=gws-wiz-serp](https://www.google.com/search?q=Oportunidades+para+o+Brasil+em+Mercados+de+Carbono++2022&sxsrf=APwXEdfnE9Ktj7h4lxLeCFwu0Aixl7Jn-Rw%3A1680037297894&ei=sVUjZPOMNpTT1sQPvp6T0AU&ved=0ahUKewizqebSwv_9AhWUqZUCHT7PBfoQ4dUDCA8&uact=5&aq=Oportunidades+para+o+Brasil+em+Mercados+de+Carbono++2022&gs_lcp=Cgxnd3Mtd2l6LXNlcnAQAzIFCAA-QogQyBQgAEKIEsgQIQRgBUKUTWLEZYM0baAJwAHgAgAHEAYgBvASSAQmLjSYAQcQAQHAAQE&scient=gws-wiz-serp)

INPE (Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais). (2023). Sistema de Monitoramento do Desmatamento na Amazônia Legal (PRODES). INPE. <http://terrabrasilis.dpi.inpe.br/>

Intercept. (2022, 10. November). Empresário norte-americano vende discurso ambiental, mas lucra com terras públicas e gera conflitos com ribeirinhos no Pará. *The Intercept*. <https://www.intercept.com.br/2022/11/10/com-discurso-ambiental-empresario-norte-americano-lucra-com-terras-e-ilude-ribeirinhos-no-para/>

Lindhjem, H., Bråten, K. G., Gleinsvik, A. & Aronsen, I. (2009). Experiences with benefit sharing: Issues and options for REDD+ . IUCN.

Lyster, R., MacKenzie, C. & McDermott, C. (2013). *Law, Tropical Forests and Carbon : the Case of REDD+*. Cambridge University Press. [https://books.google.com/books/about/Law\\_Tropical\\_Forests\\_and\\_Carbon.html?hl=pt-BR&id=WZHtzLMr0AwC](https://books.google.com/books/about/Law_Tropical_Forests_and_Carbon.html?hl=pt-BR&id=WZHtzLMr0AwC)

Maria Brockhaus & Gregorio, M. Di. (2014). National REDD+ Policy Networks: From Cooperation to Conflict. *Ecology and Society*, 19(4). [https://www.google.com/search?q=National+REDD%2B+Policy+Networks%3A+From+Cooperation+to+Conflict'+2014&sxsrf=APwXEdd3n9oVEMX3NH9O5pIIIUBVagvVpQ%3A1680036673457&ei=QVMjZL-S-G93w1sQP2fmqjAs&ved=0ahUKEWj04oWpwP\\_9AhVduJUCHdm8CrEQ4dUDCA8&uact=5&aq=National+RED](https://www.google.com/search?q=National+REDD%2B+Policy+Networks%3A+From+Cooperation+to+Conflict'+2014&sxsrf=APwXEdd3n9oVEMX3NH9O5pIIIUBVagvVpQ%3A1680036673457&ei=QVMjZL-S-G93w1sQP2fmqjAs&ved=0ahUKEWj04oWpwP_9AhVduJUCHdm8CrEQ4dUDCA8&uact=5&aq=National+RED)

MMA (Ministério do Meio Ambiente). (2009). Política Nacional sobre Mudança do Clima (testimony of MMA). [https://www.google.com/search?q=Política+Nacional+sobre+Mudança+do+Clima+&sxsrf=APwXEdezTcBgasFHjaVyagD2B5ygtLxlK-Q%3A1680037117754&ei=\\_VQjZPTMLejV1sQPnYqG6AM&ved=0ahUKEwi0v\\_P8wf\\_9AhXoqpUCHR2FAT0Q4dUDCA8&uact=5&aq=Política+Nacional+sobre+Mudança+do+Clima+&gs\\_lcp=Cgxnd3Mtd2l6LXNlcnAQAzIECCMQJzIFCAAQgAQyBQ-gAEIAEMgUIABCABDlGCAAQFhAeMgYIABAWEB4yBggAEByQHkoECEYFAAWABg2AFoAHAAeACAAZIBiAGSAZIBAzAuMZ-gBAKABAcABAQ&scient=gws-wiz-serp](https://www.google.com/search?q=Política+Nacional+sobre+Mudança+do+Clima+&sxsrf=APwXEdezTcBgasFHjaVyagD2B5ygtLxlK-Q%3A1680037117754&ei=_VQjZPTMLejV1sQPnYqG6AM&ved=0ahUKEwi0v_P8wf_9AhXoqpUCHR2FAT0Q4dUDCA8&uact=5&aq=Política+Nacional+sobre+Mudança+do+Clima+&gs_lcp=Cgxnd3Mtd2l6LXNlcnAQAzIECCMQJzIFCAAQgAQyBQ-gAEIAEMgUIABCABDlGCAAQFhAeMgYIABAWEB4yBggAEByQHkoECEYFAAWABg2AFoAHAAeACAAZIBiAGSAZIBAzAuMZ-gBAKABAcABAQ&scient=gws-wiz-serp)

MMA (Ministério do Meio Ambiente). (2016). ENREDD+ Estratégia Nacional para REDD+, (2016) (testimony of MMA). <http://redd.mma.gov.br>

Miranda, J. G. & Lerner, M. V. H. (2022, July). O direito à consulta e ao consentimento prévio, livre e informado e os protocolos comunitários no Brasil: um exercício de autoderminação. *PAD - Processo de Articulação e Diálogo*. <https://www.pad.org.br/o-direito-consulta-e-ao-consentimento-previo-livre-e-informado-e-os-protocolos-comunitarios-no-brasil-um-exercicio-de-autodeterminacao/>

Morgera, E. & Tsioumani, E. (2010). The Evolution of Benefit Sharing: Linking Biodiversity and Community Livelihoods. *Review of European Community & International Environmental Law*, 19(2), 150–173. <https://doi.org/10.1111/J.1467-9388.2010.00674.X>

WRM (World Rainforest Movement). (2022). Neocolonialismo na Amazônia: Projetos REDD em Portel. [www.wrm.org.uy/pt](http://www.wrm.org.uy/pt)

## REFERÊNCIAS

- MPPA (Ministério Público do Pará). (2023). Ata de Audiência Pública: Crédito de carbono, REDD e pagamento por serviços ambientais em Portel. In Promotoria de Justiça Agrária da 1a Região (pp. 1–20). [https://www2.mppa.mp.br/data/files/0A/F0/99/E2/3B65681088F0AD18180808FF/ATA\\_AUDIENCIA\\_PUBLICA\\_SOBRE\\_CREDITO\\_DE\\_CARBONO-24.01.2023\\_PORTEL.pdf](https://www2.mppa.mp.br/data/files/0A/F0/99/E2/3B65681088F0AD18180808FF/ATA_AUDIENCIA_PUBLICA_SOBRE_CREDITO_DE_CARBONO-24.01.2023_PORTEL.pdf)
- NEXO. (2023, 17. March). Interesse por mercado de carbono ressuscita conflitos agrários | Nexo Jornal. Jornal NEXO. <https://www.nexojornal.com.br/externo/2023/03/17/Interesse-por-mercado-de-carbono-ressuscita-conflitos-agrarios>
- Nobre, C. A., Sampaio, G. & Salazar, L. (2007). Mudanças climáticas e Amazônia. *Ciência e Cultura*, 59(3), 22–27.
- Observatório do Clima. (2023). Plataforma Seeg- do Sistema de Estimativa de Emissão de Gases. Observatório do Clima.
- Pacheco, P. & Cardenas, C. (2022). O que é REDD jurisdictional?. *Forest Trends*. <https://www.forest-trends.org/wp-content/uploads/2022/04/CARTILLA-1-POR.pdf>
- Plan Vivo Foundation. (2023). Plan Vivo Foundation – For Nature, Climate and Communities. <https://www.planvivo.org/>
- Portel (2023, 25. May). Lei no 918 - Política Municipal de Mitigação do Aquecimento Global - Câmara Municipal de Portel, (testimony of Portel (PA)). <https://camaradeportel.pa.gov.br/lei-no-918-2022-de-05-de-outubro-de-2022/lei-no-918-politica-municipal-de-mitigacao-do-aquecimento-global/>
- Ramos, C. A. (2023, 5. May). Carta de Atitude Pública contra a desconfiguração da Lei 11.284 de 2 de março de 2006, de Gestão de Florestas Públicas. <https://www.linkedin.com/pulse/carta-de-atitude-pública-contra-desconfiguração-da-lei-ramos/?originalSubdomain=pt>
- Rojas Garzon, B. (2009). Convenção 169 da OIT sobre povos indígenas e tribais: Oportunidades e desafios para sua implementação. Instituto Socioambiental.
- RRI & McGill University. (2021). Report: Status of Legal Recognition of Indigenous Peoples', Local Communities' and Afro-descendant Peoples' Rights to Carbon Stored in Tropical Lands and Forests. <https://doi.org/10.53892/MLQQ5744>
- SEMAS. (2023, 29. January). Programa Regulariza Pará cancela mais de 200 CAR irregulares ligados a projetos de carbono. Agência Pará. <https://www.agenciapara.com.br/noticia/41007/programa-regulariza-para-cancela-mais-de-200-car-irregulares-ligados-a-projetos-de-carbono>
- SILLS, Erin O. et al. (Ed.). (2014). REDD+ on the ground: A case book of subnational initiatives across the globe. Cifor.
- Terra de Direitos. (2022, 17. November). Falsas soluções via mercado de carbono não garantem direito à estabilidade climática - Artigos | Terra de Direitos. Portal Terra de Direitos. <https://terradedireitos.org.br/acervo/artigos/falsas-solucoes-via-mercado-de-carbono-nao-garantem-direito-a-estabilidade-climatica/23817>
- The Guardian. (2011, 30. November). Peruvian Amazon could become global center of "carbon piracy": The Guardian Journal. <https://www.theguardian.com/environment/2011/nov/30/peruvian-amazon-carbon-piracy>
- The Guardian. (2021, 4. May). Carbon offsets used by major airlines based on flawed system, warn experts. The Guardian Journal. <https://www.theguardian.com/environment/2021/may/04/carbon-offsets-used-by-major-airlines-based-on-flawed-system-warn-experts>

The Guardian. (2023a, 18. January). Revealed: more than 90% of rainforest carbon offsets by biggest certifier are worthless, analysis shows. The Guardian Journal. <https://www.theguardian.com/environment/2023/jan/18/revealed-forest-carbon-offsets-biggest-provider-worthless-verra-aoe>

The Guardian. (2023b, 21. January). The 'carbon pirates' preying on Amazon's Indigenous communities. The Guardian Journal. <https://www.theguardian.com/environment/2023/jan/21/amazon-indigenous-communities-carbon-offsetting-pirates-aoe>

UN (United Nations). (1998). Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change. United Nations.

UN (United Nations). (2006). Frequently asked question on a human rights-based approach to development cooperation. Office High Commissioner For Human Rights United Nations.

UNFCCC. United Nations Framework Convention on Climate Change. (1992) (testimony of UN).

UOL. (2023, 27. March). Na Amazônia brasileira, projeto de crédito de carbono em xeque alimenta receio de grilagem de terras. Portal UOL Economia. <https://economia.uol.com.br/noticias/reuters/2023/03/27/investigacao-na-amazonia-brasileira-projeto-de-credito-de-carbono-em-xeque-alimenta-receio-de-grilagem-de-terras.htm>

Vargas, D. B., Delazeri, L. M. M. & Ferreira, V. H. P. (2022). Mercado de Carbono Voluntário no Brasil: na realidade e na prática. Observatório de Bioeconomia & Escola de Economia de São Paulo (eds.). Fundação Getúlio Vargas-FGV. [https://eesp.fgv.br/sites/eesp.fgv.br/files/ocbio\\_mercado\\_de\\_carbono\\_1.pdf](https://eesp.fgv.br/sites/eesp.fgv.br/files/ocbio_mercado_de_carbono_1.pdf)

Verra. (2021. May). Verra Open Response to Guardian Article on Carbon Offsets Used by Major Airlines. Verra News. <https://verra.org/verra-response-to-guardian-article-on-carbon-offsets-used-by-major-airlines/>

Verra. (2022). VCS Standard - Version 4.4. Verra Resources <https://verra.org/wp-content/uploads/2022/12/VCS-Standard-v4.4-FINAL.pdf>

Verra. (2023a). Climate, Community & Biodiversity Standards - CCBS. Verra. <https://verra.org/programs/ccbs/>

Verra. (2023b). Verra Registry Database. Verra. <https://registry.verra.org/>

Verra. (2023c). VCS Program Details. Verra Resources. <https://verra.org/programs/verified-carbon-standard/vcs-program-details/>

Verra. (2023d). Verified Carbon Standard - VCS. Verra. <https://verra.org/programs/verified-carbon-standard/>

Verra. (2023e, 18. January). Verra Response to Guardian Article on Carbon Offsets. Verra. Verra News. <https://verra.org/verra-response-guardian-rainforest-carbon-offsets/>

Winrock International. (2023). American Carbon Registry. ACR. <https://americancarbonregistry.org/>

## FICHA TÉCNICA

REALIZAÇÃO - **Hernandez Lerner e Miranda Advocacia**

COORDENAÇÃO - **Juliana Gomes Miranda**

TEXTO E PESQUISA - **Juliana Gomes Miranda, Maria Victoria Hernandez Lerner, Julia Corrêa Côrtes, Beatriz Garcia, Acácio Zuniga Leite.**

PROJETO GRÁFICO E DIAGRAMAÇÃO - **Karine Pacheco**

AGRADECIMENTOS - **Joyce Brandão | Todas as pessoas entrevistadas**

REVISÃO - **Maria Victoria Hernandez Lerner e Vanice Cioccarri**

BANCO DE IMAGENS - **pexels | freepik | unsplash**

APOIO - **Climate and Land Use Alliance - CLUA**

*Ficha catalográfica elaborada pela Câmara Brasileira do Livro (CIP), SP, Brasil,  
Aline Grazielle Benetiz - Bibliotecária - CRB-1/3129*

Olhar para o céu com os pés fincados na terra  
[livro eletrônico] : áreas de uso coletivo e  
mercado voluntário de carbono na Amazônia  
brasileira : uma abordagem baseada em  
direitos. -- Brasília, DF : Hernandez Lerner  
& Miranda Advocacia, 2023.  
PDF

Bibliografia.  
ISBN 978-65-981042-0-7

1. Amazônia - Aspectos ambientais 2. Comunidades  
tradicionais 3. Direitos humanos 4. Gerenciamento  
socioambiental 5. Mercado de emissão de carbono  
6. Mudanças climáticas - Aspectos ambientais.

23-168321

CDD-363.73874526

*As informações contidas neste relatório não constituem opinião ou posicionamento das entidades que apoiaram.  
Os dados dispostos neste relatório têm como referência o mês de março de 2023.*

Citar como

**HLMA. Olhar para o céu com os pés fincados na terra. Relatório Técnico. Brasília, 2023.**



*Baixe aqui  
os anexos  
citados neste  
relatório*



HERNANDEZ LERNER  
& MIRANDA



ADVOCACIA