



## VANTAGENS E DESVANTAGENS DAS ABORDAGENS JURIDICIONAIS DE REDD+ A SEREM CONSIDERADAS PELOS ESTADOS DA AMAZÔNIA LEGAL

Marcos Venancio Silva Assunção \*

Ana Elizabeth Neirão Reymão \*\*

Lise Tupiassu \*\*\*

### Resumo:

Com os avanços das políticas internacionais para a reduções de emissões de Gases de Efeito estufa (GEE), por meio de mecanismo de mercado voltados a incentivar a conservação de florestas e boas práticas de uso da terra, cresce cada vez mais o interesse dos estados brasileiros, em especial os estados ricos em biomassa florestal da Amazônia. Diante dessa tendência o presente artigo tem por objetivo identificar as vantagens e desvantagens para os estados da Amazônia legal brasileira, ao adotarem abordagens jurisdicionais de REDD+ como política de redução de emissões, por recuperação e conservação de floresta. A pesquisa aplica o método indutivo e realiza-se por meio de consulta bibliográfica e documental. Como resultados, o estudo identifica uma série de vantagens e desvantagens para a implementação de iniciativas Jurisdicionais de REDD+, que exigem dos estados amazônicos regulamentações robustas e medidas de adequação para que seja compensatório para os estados e para as comunidades locais.

**Palavras-chave:** mudanças climáticas; REDD+; REDD+ jurisdicional; Amazônia; Acordo de Paris.

\* Doutorando em Direito (PPGD/UFPA). Mestre em Direito (PPGD/CESUPA). Graduado em Direito (CESUPA), Administração de Empresas (UFPA). Integrante dos Grupos de Pesquisa, Minamazônia (CNPq) e da Clínica de Direitos Humanos da Amazônia – CIDHA. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7962-1357>. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2224009638520470>. Endereço postal: Av Alnte Wandenkolk, 527, apto 402, Nazaré, Belém/PA, CEP: 66050-030. E-mail: [mvenan@gmail.com](mailto:mvenan@gmail.com)

\*\* Doutora em Ciências Sociais (UnB), Mestre em Economia (UNICAMP), Economista (UFPA). Professora do PPGD CESUPA e da Faculdade de Economia da UFPA. Líder do grupo de pesquisas CNPq MinAmazônia (Políticas públicas e ODS na Amazônia). ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5124-6308>. Endereço postal: CESUPA, Avenida Alcindo Cacela, n. 980, Umarizal, Belém/PA, CEP: 66060-27. E-mail: [bethrey@uol.com.br](mailto:bethrey@uol.com.br).

\*\*\* Doutora em Direito (Université Toulouse 1 – Capitole). Mestre em Direito Tributário (Université Paris I, Panthéon-Sorbonne). Mestre em Instituições jurídico-políticas (UFPA). Mestre em Direito Público (Université de Toulouse I – Capitole). Professora da Universidade Federal do Pará - UFPA e do Centro Universitário do Estado do Pará – CESUPA. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8921-343X>. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5599627735526045>. Endereço postal: CESUPA, Avenida Alcindo Cacela, n. 980, Umarizal, Belém/PA, CEP: 66060-27. E-mail: [lise@ufpa.br](mailto:lise@ufpa.br)





## ADVANTAGES AND DISADVANTAGES OF REDD+ JURISDICTIONAL APPROACHES TO BE CONSIDERED BY STATES IN THE LEGAL AMAZON

### Abstract:

With the advances in international policies for the reduction of greenhouse gas (GHG) emissions, through market mechanisms aimed at encouraging forest conservation and good land use practices, the interest of Brazilian states is growing, especially at the states rich in forest biomass in the Amazon. Given this trend, this article aims to identify the advantages and protection for the states of the Brazilian legal Amazon, when adopting jurisdictional approaches to REDD+ as a policy to reduce emissions, by recovering and conserving the forest. The research applies the inductive method and is carried out through bibliographical and documentary consultation. As a result, the study identifies a series of advantages and adherence to the implementation of Jurisdictional REDD+ initiatives, which stimulated robust regulations and improvement measures from the Amazonian states so that they are compensatory for the states and for the local communities.

**Keywords:** climate change; REDD+; jurisdictional REDD+; Amazon; Paris Agreement

### Introdução

Embora ainda haja quem negue, a crise climática é uma realidade que todos precisam enfrentar e isso implica em um esforço conjunto para manter o aquecimento global abaixo de 1,5 grau Celsius. No entanto, as medidas até então adotadas por governos, movimentos, organismos internacionais, instituições multilaterais, com ou sem fins lucrativos, não foram suficientes para conter o aumento da temperatura no planeta. Dentre as ações mais importantes para se ter eficácia nessa luta global, a conservação e a recuperação de florestas e da biodiversidade é fundamental, mas essa é uma questão complexa (NYDF ASSESSMENT PARTNERS, 2017).

O sistema econômico que determina o modo de produção e de subsistência no planeta está baseado em uma intensa exploração dos recursos naturais, como a madeira e os minérios, culminando com a exaustão do solo e a extinção de florestas. É um sistema que absorve incessantemente a natureza e o trabalho humano, para gerar de lucro e acúmulo de riqueza (POLANY, 2001), não tendo o capitalismo se preocupado e nem aprendido a importância de regular o uso da água, sequestrar carbono e proteger os diversos benefícios ecossistêmicos, indispensáveis à sobrevivência humana, que as florestas vivas oferecem (ANTONIOLI, 2023).

Esse modo de existir da humanidade, conduziu o planeta a uma crise climática sem precedentes, devido ao aumento da temperatura, causado nos últimos 150 anos pelo acúmulo de Gases de Efeito Estufa (GEE) na atmosfera. O agravamento dessa crise mobiliza, há pelo menos 40 anos, nações, instituições privadas, organizações não-governamentais (ONGs) e organismos internacionais na busca de soluções que evitem ou reduzam de emissões, a fim de conter a escalada de aquecimento global.

Um dos instrumentos que surgiram foram os mecanismos de REDD+, voltados à redução emissões de desmatamento e degradação florestal e outros esforços. Trata-se de um instrumento econômico que pode ser executado por instituições privadas no mercado voluntário





de carbono, ou por meio de uma abordagem jurisdicional, na qual “a jurisdição é a base territorial sobre a qual se estabelecem as metas de redução do desmatamento e os projetos de carbono. Nesta base territorial, um governo tem poder ou competência para estabelecer projetos de carbono” (PACHECO; CARDENAS, 2022, p 2).

Buscando empreender esforços conjuntos para proteger suas florestas, diversos países e governos subnacionais vêm aderindo cada vez mais a programas transnacionais de incentivo à conservação e recuperação de florestas por meio de financiamentos fornecidos por instituições internas e estrangeiras. Esses investimentos, no entanto, exigem uma série de critérios de certificação para os quais os governos precisam estar alinhados e, assim, obterem êxito nesse tipo de parceria.

Diante deste cenário, o presente artigo busca identificar quais as vantagens e as desvantagens os estados amazônicos, com grandes áreas florestais, devem considerar para a implementação de suas abordagens jurisdicionais de REDD+.

A pesquisa se realiza por meio de consulta bibliográfica e documental, utilizando o método indutivo. O texto se organiza na seguinte estrutura: a seção um aborda a política de combate às mudanças climáticas e as abordagens REDD+ e REDD+ jurisdicional; na seção dois efetua-se um levantamento das iniciativas previstas e implementadas por estados amazônicos; e a seção três discute as vantagens e desvantagens das abordagens JREDD+ a serem consideradas pelos estados amazônicos.

## **1. A política de combate às mudanças climáticas e as abordagens REDD+ e REDD+ jurisdicional (JREDD+)**

As últimas décadas marcam uma grande mobilização da comunidade internacional em relação à preservação ambiental, estruturando-se uma política de combate às mudanças climáticas. Um de seus instrumentos é o REDD+, que consiste no pagamento por resultados de redução de emissões por desmatamento e degradação que visa recompensar os esforços dos países em desenvolvimento para reduzir as emissões de GEE por desmatamento e degradação florestal. O REDD + Jurisdicional (JREDD+), por sua vez, é um programa de REDD+ aplicável em uma área geográfica política, tal como um estado, província, condado, distrito ou nação.

Essa seção apresenta e discute essa política e os mencionados conceitos.

### **1.1. A política de combate às mudanças climáticas**

As últimas décadas marcam uma grande mobilização da comunidade internacional em relação à preservação ambiental. Em 1992, os países membros da Organização das Nações Unidas reuniram-se para a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio-92 ou Eco-92), na cidade do Rio de Janeiro, Brasil. O evento foi um grande marco no debate sobre os problemas ambientais mundiais, tendo a reunião produzido relevantes debates e outros desdobramentos em termos científicos, diplomáticos e políticos, contribuindo para a conceituação e formatação de um modelo de desenvolvimento ambientalmente sustentável.



Nessa Conferência cinco importantes documentos emergiram: a Carta da Terra; a Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB); a Convenção das Nações Unidas para o Combate à Desertificação (CNUCD); a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre as Mudanças do Clima<sup>1</sup> (CQNUM; UNFCCC, em inglês); a Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento; a Declaração de Princípios sobre Florestas; e a Agenda 21 (REYMÃO; RIBEIRO; SOUZA, 2021).

A Convenção-Quadro e a Agenda 21 focam, respectivamente, na análise sobre a variação do clima em escala global ou dos climas regionais da terra ao longo tempo e no estabelecimento metas globais e locais visando a criação de um plano de ação envolvendo governos, empresas, organizações não-governamentais e todos os setores da sociedade para a solução de problemas socioambientais, delas se originando o Protocolo de Kyoto, assinado em 1997 e ratificado em 15 de março de 1999 (UNITED NATIONS, 1992a, 1992b).

Apesar dos muitos esforços e de ser um passo importante na diplomacia do clima global, o Protocolo de Kyoto foi extinto sem ter conseguido avanços significativos no combate às mudanças climáticas, não sendo capaz de reduzir as emissões de Gases do Efeito Estufa (GEE) dada a falta de engajamento de grandes emissores<sup>2</sup>, sua não ratificação por essas partes, como os Estados Unidos, e a retirada do Canadá (SOUZA; CORAZZA, 2017). O documento propunha atingir um corte médio de cerca de 5% em relação aos níveis de 1990 com prazo para ser atingido até 2012 e atribuía aos países ricos e industrializados a responsabilidade de financiamento das ações voltadas à eliminação das mudanças climáticas (Partes Anexo 1). Determinava, ainda, que eles envidassem esforços para o desenvolvimento e transferência de ciência, tecnologia e inovações científicas aos países em desenvolvimento e subdesenvolvidos (Partes Não Anexo 1).

Dando seguimento às discussões, a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio + 20), ocorrida em 2012 na África do Sul, em Johannesburgo, representou grande o empenho para a reconciliação entre os objetivos econômicos e ambientais do planeta. Uma de suas principais características foi somar às discussões sobre meio ambiente aspectos sociais. Com isso, buscou medidas para reduzir a pobreza e debateu questões sobre fornecimento de água, saneamento básico, saúde, agricultura, energia e biodiversidade, além de cobrar medidas para o cumprimento de compromissos firmados na Eco-92, principalmente colocar em prática a Agenda 21. Assim, um dos temas prioritários da Rio + 20 foi a transição de uma economia marrom para uma economia verde e a busca de aperfeiçoamento da coordenação internacional (REYMÃO; RIBEIRO; SOUZA, 2021).

Apesar dos esforços, os resultados da Rio + 10 ainda foram muito tímidos. Os países desenvolvidos não cancelaram as dívidas das nações mais pobres. Tampouco os países integrantes da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP) e os Estados Unidos assinaram o acordo que previa o uso de 10% de fontes energéticas renováveis (eólica, solar, etc.). Assim, muitos obstáculos interpuseram-se no combate às mudanças climáticas, incluindo o financiamento das ações pelos países mais desenvolvidos e a falta de coordenação internacional (SOUSA *et al.*, 2013).

<sup>1</sup> Em inglês, United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC).

<sup>2</sup> A China, por exemplo, foi dispensada, por se tratar de país em desenvolvimento. Porém, já em 2012, era o principal emissor global de GEE. A Índia era o quarto emissor global, atrás da União Europeia (28 países). “A lista segue, na seguinte ordem: Federação Russa, Indonésia e Brasil (que ficou, portanto, como o sétimo maior emissor)” (SOUZA; CORAZZA, 2017, p. 66).





A fragilidade do regime climático proposto pelo Protocolo de Kyoto e sua desestabilização já em 2009, quando os Estados Unidos iniciaram diversos questionamentos sobre a interpretação europeia do regime e apontando para o estabelecimento de metas determinadas voluntariamente pelos países – as NDCs. Partindo-se dessa nova abordagem para a ação climática, firmou-se o Acordo de Paris.

Conhecido também como Acordo do Clima, o acordo pactuado em Paris, no ano de 2015, com representantes de 195 Estados-partes reunidos na 21ª Conferência das Partes da UNFCCC (CQNUMC, em português), retomou os pontos centrais da Eco-92 e do Protocolo de Kyoto (REYMÃO; RIBEIRO; SOUZA, 2021).

Durante dois anos as Partes discutiram e elaboraram suas NDCs para chegar ao documento do novo Acordo e, ao longo de 2015, a maioria delas já havia submetido suas NDCs, as quais foram discutidas na Conferência. Assim, o documento final dessas negociações, da COP21 foi chamado de Acordo de Paris e suas determinações incluem, conforme artigo 2:

- (a) Deter o aumento da temperatura global média do planeta abaixo de 2°C acima dos níveis pré-industriais e empenhar esforços para limitar o aumento da temperatura a 1,5°C acima dos níveis pré-industriais, reconhecendo que isso reduziria significativamente os riscos e impactos da mudança climática;
- (b) Aumentar a habilidade para adaptação aos impactos adversos das mudanças climáticas e estimular a resiliência climática e o desenvolvimento com baixas emissões de GEEs, de uma maneira que não ameace a produção de alimentos;
- (c) Tornar os fluxos monetários consistentes com um caminho direcionado à redução das emissões de GEEs e ao desenvolvimento resiliente do ponto de vista climático (UNITED NATIONS, 2015, p.3).

O Acordo de Paris marcou, assim, a emergência de um novo regime climático internacional no qual a abordagem das NDCs, apresentadas voluntariamente pelas Partes, configura uma lógica *bottom up* (compromisso de baixo para cima), ao contrário do que ocorria com o regime anterior, que vigeu entre 1992 e 2009, do tipo *top down*, com decisões vindas de cima para baixo (SOUZA; CORAZZA, 2017; REYMÃO; RIBEIRO; SOUZA, 2021).

Nesse contexto, “as contribuições nacionais (NDCs) de cada país devem envolver a mitigação das mudanças climáticas, a promoção de medidas de adaptação e, ainda, a geração de oportunidades econômicas” (SOUZA; CORAZZA, 2017, p. 71).

Dessa forma, e diante do agravamento das mudanças climáticas, cresce a importância para o desenvolvimento de instrumentos capazes de reduzir as emissões de GEE na atmosfera. Por isso, a criação de incentivos para atividades para reduções de emissões de gases de efeito estufa e aumento de estoques de carbono florestal (REED) vem ganhando destaque.

## 1.2. O REDD+ e REDD+ jurisdicional

O REDD+ compreende um mecanismo para pagamento por resultados de redução de emissões por desmatamento e degradação que surgiu como um reconhecimento das Convenções do Clima (COP) da necessidade de um mecanismo econômico para recompensar os esforços dos países em desenvolvimento em reduzir as emissões de GEE por desmatamento e degradação florestal.





O REED foi formalmente incluído como tema da agenda de negociações internacionais na COP 11, a Conferência das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas de 2005 ocorrida entre 28 de novembro e 9 de dezembro de 2005, em Montreal, Quebec, Canadá. Emergiu de uma proposta apresentada por Papua Nova Guiné e Costa Rica, apoiada por diversos países, entre eles o Brasil. Porém, ganhou maior relevância a partir da COP 13, em Bali, na Indonésia, entre os dias 3 e 14 de dezembro de 2007, quando as Partes adotaram um plano de ação comum.

Na Cimeira de Cancun, realizada entre 29 de novembro e 10 de dezembro de 2010, em Cancun, no México, também denominada COP 16, o REDD+ entrou oficialmente na pauta das discussões do novo acordo pós Kyoto, ocasião em que destacou-se a necessidade de se assegurar recursos adequados e previsíveis para os países em desenvolvimento, visando a redução de emissões de GEE no setor florestal. A proposta era de uma implementação por fases, considerando as diferenças entre os países (EULER, 2016).

Em 2013, com a COP 19, em Varsóvia, Polônia, foi concluída de negociações sobre a arquitetura internacional para REDD+, tendo o Marco de Varsóvia (*Warsaw Framework for REDD+*) definido as principais regras internacionais sobre ele:

Ele estabelece que esforços de mitigação no setor florestal de países em desenvolvimento sejam reconhecidos pela UNFCCC e devidamente recompensados com pagamentos por desempenho (Krug et al. 2014). Apresenta definições sobre aspectos tais como financiamento com base em resultados, níveis de referência, sistemas nacionais de monitoramento, salvaguardas, dentre outras (EULER, 2016, p. 88).

Como se observa, propõe pagamento por desempenho, a partir de resultados e da adoção de medidas para o monitoramento das ações implementadas.

O principal instrumento para financiamento do REDD+ é o Fundo Verde para o Clima (GCF, em inglês), sendo os pagamentos por resultados efetuados por meio desse fundo, com transferência direta de recursos para países em desenvolvimento. Portanto, que ações de REDD+ apoiadas por países desenvolvidos serão tidas como incentivos voluntários, não podendo ser utilizadas para atestar o cumprimento de seus compromissos de mitigação de emissões de GEE.

No REDD+, os governos nacionais têm o papel de medir, monitorar e reportar resultados no âmbito da UNFCCC, sendo centralizada nessa esfera a indicação das partes ou atores habilitados a apresentar propostas ao Fundo GCF. Dessa forma, o REDD+ torna-se um meio de implementação do Acordo de Paris, ficando atrelado a uma provisão contínua de pagamentos, constituindo-se incentivos por resultados.

No Brasil, o REDD+ tem como principal ferramenta para sua implementação o novo Código Florestal (Lei 12.651, de 25 de maio de 2012), e o Fundo Amazônia, instituído pelo Decreto nº 6.527/2008, é o principal instrumento financeiro brasileiro de compensação por seus resultados.

Há no país uma grande gama de projetos sendo implementados por empresas, organizações sociais, organizações não governamentais e governos estaduais, a maioria relacionada ao mercado voluntário de carbono (e, por isso, fora do escopo da UNFCCC), acordos bilaterais/multilaterais e ao Fundo Amazônia.

O mercado de carbono surgiu como uma estratégia de atenuar os impactos negativos das mudanças climáticas no planeta e nele são negociados créditos de carbono. Um crédito é a



representação de uma tonelada de dióxido de carbono que deixou de ser emitida para a atmosfera, contribuindo para a diminuição das mudanças climáticas (EIBEL; PINHEIRO, 2015).

Esses títulos que podem ser um atrativo para que as empresas de países em desenvolvimento, como o Brasil, invistam em ações voltadas à mitigação dos efeitos climáticos e redução da emissão dos GEE.

Nepstad et al. (2022) mostram que os créditos de carbono florestal são o principal tipo de crédito hoje vendido no mercado voluntário de carbono, que vem crescendo exponencialmente: suas transações financeiras elevaram-se de 159 milhões de dólares em 2019 para 544 milhões de dólares nos primeiros oito meses de 2021, correspondendo a um aumento de 242%. No entanto, existe uma preocupação com a qualidade destes créditos, associada à avaliação das reduções reais de emissões nesses projetos, o que tem estimulado alguns dos maiores compradores de créditos de carbono florestal e uma coligação de empresas e governos a procurarem créditos REDD+ jurisdicionais.

O REDD + Jurisdicional corresponde ao REDD + aplicado em uma área geográfica política, tal como um estado, província, condado, distrito ou nação, visando a redução das emissões provenientes de desmatamento e da degradação florestal, a conservação dos estoques de carbono florestal, bem como o manejo sustentável de florestas e o aumento dos estoques de carbono florestal. Nessas jurisdições há um governo, de modo que cada estado pode definir um programa que melhor se encaixe à realidade local.

Da mesma forma que no REDD +, o financiamento desses programas é feito por meio de contratos de “pagamento baseado em resultados”, com doadores governamentais, nos quais o pagamento da jurisdição está vinculado a reduções de emissões verificadas medidas em relação a uma linha de base de toda a jurisdição (NEPSTAD *et al.*, 2022).

## 2. Iniciativas estaduais de REDD jurisdicional na Amazônia Legal

Essa seção aborda as principais iniciativas adotadas até então pelos estados da Amazônia legal que possuem grandes volumes de floresta em pé, a fim de compreender os avanços obtidos em direção à implementação de abordagens jurisdicionais de REDD+. Assim analisam-se as experiências do Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Pará, Rondônia e Roraima.

### 2.1. Acre

Em 2010, o estado do Acre inaugurou o Sistema de Incentivo aos Serviços Ambientais (SISA). O sistema foi desenvolvido a partir de um processo democrático, que envolveu diversos atores locais, incluindo lideranças indígenas e seringueiras. Trata-se de um sistema normativo que regula os pagamentos por serviços ambientais no estado, que engloba o programa ISA Carbono que é o Programa de Incentivo a Serviços Ambientais – Carbono, que constitui o programa REDD+ Jurisdicional do Acre.

À época, o mecanismo REDD+ foi percebido pelo governo do Acre como um instrumento econômico de captação de recursos, já que o estado vinha obtendo resultados positivos na luta contra o desmatamento. Assim o governo aproveitou a onda dos discursos transnacionais sobre o mecanismo REDD+ nas conferências do clima e realinhou suas



estratégias de manejo e uso da atrairdo investimentos da Corporação Alemã para a Cooperação Internacional (GIZ) e do *World Wildlife Fund (WWF)* que injetaram além de recursos financeiros, assessoria técnica para projetar o Sistema Estadual de REDD+ do Acre (GREENLEAF, 2020; KFW, 2017).

Assim, o programa *REDD for EarlyMovers (REM)*, lançado em 2012, incentivou o desenvolvimento sustentável voltado a agricultores, comunidades indígenas e extrativistas. No Programa REM/KFW, os pagamentos só são realizados mediante a entrega anual de resultados verificados (*ex-post*) de redução do desmatamento e de emissões de GEEs. No programa, o Acre estabeleceu acordos, com o banco KFW, que ultrapassaram EUR 42 milhões e mais EUR 26,8 milhões com o BEIS do Reino Unido, referentes as fases I e II do REM, o que equivale a reduções em torno de 14.832.000 tCO<sub>2</sub>.

Segundo o *KFW Development Bank* (2017), o foco do programa é incentivar os *stakeholders* locais, que atuam diretamente para evitar o desmatamento, assim, mais de 70% dos recursos alcançados nos programa foram destinados às comunidades indígenas, tradicionais e pequenos agricultores da região. A outra parte dos investimentos, visa fortalecer e estruturar instituições que

## 2.2. Amapá

O estado possui uma minuta de lei para a criação do Sistema Estadual de Mudanças Climáticas e Gestão de Serviços Ambientais do Amapá, sem previsão de aprovação.

A estratégia ambiental do estado concentra-se em concessões madeireiras nas florestas estaduais, priorizando iniciativas consideradas mais alinhadas com as metas de desenvolvimento do governo.

## 2.3. Amazonas

O Amazonas instituiu a sua Política Estadual de Mudanças Climáticas (PEMC-AM), na Lei N.º 3.135/2007 e em 2015, a Política Estadual de Serviços Ambientais, por meio da Lei N.º 4.266/2015, prevendo a criação de um Subprograma de REDD+ e a arrecadação de recursos para o desenvolvimento socioeconômico e a conservação de suas florestas.

Como destacam Soares e D'Araujo (2020, p. 8) a Lei N.º 4.266/2015 instituiu um arcabouço para que o governo, empresas, organizações e sociedade civil de várias partes do mundo possam investir nos serviços ambientais prestados pelas florestas do estado:

Visando conectar o potencial do Amazonas com importantes mercados de carbono e sistemas de pagamentos por resultados em desenvolvimento, foi estruturado um conjunto de diretrizes que poderão compor o Sistema Estadual de REDD+ do Amazonas, que envolve um sistema de monitoramento e contabilidade, proposta para desenvolvimento de um nível de referência estadual conectado ao nível de referência nacional, assim como um modelo de distribuição de benefícios entre as diferentes regiões e atores do estado.





Esse sistema JREDD+ visa que o governo do Amazonas, assim como os projetos locais, acessem investimentos e recursos financeiros disponibilizados nos mercados de carbono, oferecidos por fundos, empresas privadas e por sistemas de “pagamentos por resultados”, que incentivem o desenvolvimento sustentável do estado com a conservação da floresta em pé, entre outras atividades de preservação ambiental.

A expectativa de prevista para o volume de redução de emissões do programa Jurisdicional REDD+ do Amazonas é de 324,84 MtCO<sub>2</sub> e 480,1 MtCO<sub>2</sub>, com base no mecanismo REDD+, entre o período de 2016 a 2030. Nessa proporção, os investimento potenciais são de U\$ 1,6 bilhões e U\$ 2,4 bilhões para o estado no mesmo interstício de tempo, que representam cerca de U\$ 160 milhões por ano, considerando o preço de referência U\$5/tCO<sub>2</sub> adotado pelo Fundo Amazônia e também para o Fundo Verde para o Clima (GCF) (SOARES; D'ARAÚJO, 2020).

### 2.3. Mato Grosso

O estado possui uma das abordagens jurisdicionais mais avançando do mundo. Por meio do programa “Produzir, Conservar e Incluir” (PCI), o estado busca captar recursos para alavancar a eficiência da produção florestal e agronegócio na região.

Nesse programa, criado pelo Decreto nº 46 de 27 de fevereiro de 2019, foi estabelecido como alvo a conservação dos remanescentes de vegetação nativa, a recomposição dos passivos ambientais, além da promoção da inclusão socioeconômica da agricultura familiar e a geração até o ano de 2030, de 6 GTonCO<sub>2</sub> reduzidas, por meio de ações de comando e controle do desmatamento e o desenvolvimento de uma economia de baixo carbono.

A estratégia PCI é resultado de uma construção participativa que envolveu diferentes secretarias de estado, representantes de organizações não governamentais, empresas privadas e representantes de diversos segmentos da economia estadual.

Diversas metas foram definidas para o alcance dos objetivos do PCI, cujo cumprimento deve ser coordenado pelo Comitê Estadual da Estratégia Produzir, Conservar e Incluir (CEEPCI) e sua estrutura organizacional, criado pelo Decreto nº 468, de 31 de março de 2016. A função do Comitê gestor do PCI é aprovar o planejamento das ações elaboradas pelas secretarias coordenadoras dos eixos temáticos, bem como, acompanhar a implementação da estratégia e do cumprimento das metas, e a definição da estrutura de governança e mecanismos de captação de recursos do programa.

### 2.4 Pará

Em 2020, o estado do Pará deu o primeiro passo importante em suas ações de clima, com a criação do Plano Estadual Amazônia Agora - PEAA, conforme Decreto n. 941/2020, e da Política Estadual sobre Mudanças Climáticas do Pará - PEMC-PA, Lei n. 9048/2020.

O Estado pretende alcançar emissão líquida zero, por meio de políticas públicas ambientais ousadas para o setor de mudança de uso da terra e florestas a partir de 2036. O foco principal é a redução de emissões por desmatamento e degradação florestal. O Plano Amazônia Agora é uma versão mais arrojada para o interstício de 2020 a 2036, do que antes era o Plano de Prevenção, Controle e Alternativas ao Desmatamento no Estado do Pará - PPCAD-PA de



2009. Esta nova versão, segue as diretrizes do Plano de Prevenção e Combate ao Desmatamento na Amazônia Legal - PPCDAM, sendo hoje, a principal plataforma de atuação em meio ambiente e desenvolvimento.

Para concretizar as ações de plano e garantir o cumprimento da PEMC, foi criado, por meio do Decreto no 1.942/2021, o COGES - Clima, que é um comitê gestor deliberativo de participação conjunta das diversas instâncias do entre outras representações sociais. Além do COGES, o governo do Pará institui o Fórum Paraense de Mudanças e Adaptação Climática (FPMAC). O objetivo da Secretaria de Meio Ambiente e Sustentabilidade (SEMAS) é instituir um marco jurídico institucional para a efetivação de seu sistema de REDD+ Jurisdicional e assim obter melhores resultados de mitigação.

Cabe ressaltar que Belém, a capital paraense, foi escolhida pelo governo brasileiro como candidata a sediar a 30ª Conferência do Clima da Organização das Nações Unidas (COP), em 2025. A expectativa é que a proposta seja oficializada em Dubai, nos Emirados Árabes, que sediará a COP 28, em 2024. Para sediar a COP, no entanto, há uma série de compromissos, regras e responsabilidades, a serem cumpridos, incluindo a preparação com pelo menos 485 dias de antecedência.

Mesmo com os avanços obtidos, a realidade é que o estado do Pará precisa não só de tempo para amadurecer seu mercado de crédito de carbono subnacional, mas também construir uma legislação robusta que proteja seu sistema Jurisdicional de REDD+ e ofereça segurança jurídica para investidores e demais *players* envolvidos.

## 2.5. Rondônia

O estado instituiu sua Política Estadual de Governança Climática e Serviços Ambientais – PGSA, por meio Lei nº 4437 de 17 de dezembro de 2018. Alinhada com os esforços desenvolvidos pelas comunidades locais, e pequenos produtores. A PGSA, tem como uma de suas estratégias a estruturação do sistema de gestão (governança) da Estratégia Operacional de REDD+ e a regulamentação dos programas estruturantes previstos em seus dispositivos.

Segundo o Instituto de Desenvolvimento de Conservação e Desenvolvimento Sustentável da Amazônia – IDESAM (2020), o estado de Rondônia possui “11,5 milhões de hectares de florestas conservadas, sendo 70% em áreas protegidas”.

Para o instituto “utilizando o valor de mercado de U\$ 5/tCO<sub>2</sub>, o volume de redução de emissões estimado para Rondônia, de 156,7 MtCO<sub>2</sub>, poderá gerar investimentos da ordem de u\$ 780 milhões para o Estado, no período de 2016-2030 (U\$ 50 milhões/ano)” (IDESAM, 2020).

O Projeto tem ainda um longo caminho pela frente pois envolve alguns elementos indispensáveis a sua estruturação como “Procedimentos técnicos e gerenciais voltados ao monitoramento e contabilização dos resultados REDD+ no estado, a estruturação das instâncias de governança e de tomadas de decisão, a integração com políticas e marcos federais sobre o tema, entre outros (IDESAM, 2020).



## 2.6. Roraima

O estado de Roraima instituiu em 2020, por meio do Decreto 29710-E de 09/12/2020, a Política Estadual de Impulsionamento do Desenvolvimento Econômico-Ambiental de Baixas Emissões de gases de efeito estufa, resultantes do desmatamento e degradação florestal; porém a política ainda não foi regulamentada (FEMARH, 2022).

Assim como nos demais programas estaduais, a previsão da regulamentação visa a participação de diversas representações da sociedade civil, assim como lideranças indígenas, pequenos agricultores, etc. O objetivo é garantir salvaguardas socioambientais reduzindo prejuízos adversos nas atividades produtivas do estado. Contudo, o programa JREDD+ de Roraima ainda necessita da elaboração e aprovação de um marco legal.

Segundo a Fundação Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos de Roraima (FEMARH), em 2022, uma força tarefa disponibilizou um financiamento visando identificar as lacunas nos sistemas estaduais para o cumprimento dos critérios do padrão de certificação ART TREES, a Arquitetura para Transações de REDD+ (FEMARH, 2023).

Desde 2017 o Estado de Roraima compõe a Força Tarefa dos Governadores para o Clima e Florestas (GCF), composta por estados e províncias de diversos países, cujo objetivo é incentivar a implementação de mecanismos de REDD+ em suas jurisdições, destaca a FEMARH (2023).

## 3. Vantagens e desvantagens identificadas em abordagens jurisdicionais de REDD+

Os estados vêm se mostrando dispostos a adotar programas REDD+ na modalidade jurisdicional independentes, uma vez que possuem competência para legislar em na matéria, mas embora as perspectivas de resultados sejam promissoras, há uma série de desafios a serem superados desafios no cenário brasileiro.

No caso dos estados amazônicos, os quais possuem vastas áreas florestais com grande capacidade para estocagem de carbono, o incentivo para a implementação de sistemas jurisdicionais é ainda maior. Quanto maior o potencial armazenamento de gás carbônico, maior a possibilidade de atrair recurso para investimentos na região. Contudo, apenas a instituição de um marco jurídico que estabeleça o programa não é suficiente. Os governos estaduais interessados em trabalhar com sistemas JREDD+ precisam estar preparados para as operações do sistema, avaliando bem não só as vantagens, mas também as desvantagens desse tipo de abordagem.

Começando pelas vantagens, Pacheco e Cardenas (2022) destacam que abordagens jurisdicionais possuem maior capacidade de ampliar seus impactos, beneficiando diversas comunidades locais e possibilitando melhores condições de existência a essas populações. Se bem administrados, os projetos envolvidos têm maior capacidade de proteger a biodiversidade e reduzir o desmatamento no longo prazo.

Com regulamentações sólidas, bem definidas, os estados possuem mais facilidade para captar financiamentos internos e estrangeiros de incentivo para suas políticas públicas. Além disso, os governos em geral conseguem plataformas de diálogo e parcerias permanentes com comunidades indígenas, tradicionais, produtores locais, investidores e demais atores.



Outra vantagem dos programas jurisdicionais é que conseguem atuar com diversos *stakeholders* locais, incentivando e fomentando o uso sustentável do solo e das florestas. É mais viável também, para os governos oferecerem estruturas gerenciais e operacionais que comportem tanto atividades do setor público, como do privado, com resultado de desenvolvimento mais amplo para a região.

Por natureza, os projetos inseridos em programa jurisdicional abrangem maior cobertura de áreas territoriais, devido à reunião de projetos na mesma região, facilitando o monitoramento e evitando que haja vazamento do desmatamento para outras áreas florestais. Conseqüentemente, isso evita a incidência de dupla contagem de reduções de emissões que podem ocorrer com mais facilidade nas iniciativas individuais.

Por fim, nos sistemas jurisdicionais são menores os riscos de não permanência dos créditos emitidos pelos projetos individuais, uma vez que os créditos de carbono negociados devem garantir a permanência do sumidouro florestal no futuro. Nesse caso, os programas preveem que o projeto mantenha uma reserva de carbono não vendida para compensar possíveis perdas de floresta por desmatamento.

A implementação de programas jurisdicionais no Brasil exige que os estados invistam em estudos e planejamento que antevêm todos os prós e contra encontra para que haja sucesso na iniciativa.

No contexto legal e político brasileiro algumas desvantagens devem ser consideradas pelos governos estaduais como: a falta de autonomia para atuar contra o desmatamento causado por petrolíferas e mineradores. Em geral, essas atividades devastam grandes áreas de florestas originais que são concedidas e regulamentadas em nível federal.

Projetos JREDD+ exigem grande capacidade de articulação dos governos, a fim de administrar os interesses de diversos setores, bem como de comunidades indígenas e tradicionais, que podem conflitar com os objetivos REDD+. Em se tratando de comunidades indígenas e tradicionais, os programas REDD+ precisam atentar para a realização de consulta prévia, livre e informada, prevendo a possibilidade que não concordância de algumas comunidades com a implementação de projetos em seus territórios.

A sucessão de governo nos estados que ocorre a cada 4 anos, pode ser um grande problema para os programas JREDD+, pois causam insegurança aos atores envolvidos, devido a possibilidade de mudança nas políticas florestais, assim como a continuidade dos projetos REDD+ em andamento.

É possível que governos sucessores entendam a questão florestal sob outra perspectiva, ou ainda, que a alternância de pessoal técnico e gestores do novo governo retarde as políticas implementadas. Para Pacheco e Cardenas (2022, p. 5), “arranjos jurisdicionais demoram bastante tempo para serem desenvolvidos, porque precisam de forte compromisso do governo e processos robustos de várias partes interessadas”.

Outra desvantagem consiste no fato de que os programas jurisdicionais dependem, em alguns casos, de padrões de medição e regramentos específicos definidos pelo governo federal, que nem sempre acompanha a evolução das políticas estaduais, prejudicando as iniciativas subnacionais.

## Considerações finais



O estudo mostrou que a sustentabilidade almejada pelos estados amazônicos conta com mais uma possibilidade para ser alcançada, a abordagem jurisdicional de REDD+, a qual é considerada uma subcategoria da proposta mais abrangente de gestão integrada das paisagens, porém com ações de execução e resultados obtidos dentro de limites políticos específicos que exige um alto grau de comprometimento da governança pública.

Verificou-se que alguns estados da Amazônia já possuem programas consolidados operando em fases de obtenção de resultados e distribuição de benefícios. Acre e Mato Grosso, já contam com diversas regulamentações e ações desenvolvidas para a implementação de projetos de REDD+ no âmbito de suas jurisdições, como o sistema de distribuição de benefícios e salvaguardas, o que auxilia na implementação adequada e ágil. Outros estados, porém, com suas propostas em andamento, trabalham para a instituição do marco jurídico de seus programas jurisdicionais.

A pesquisa mostrou que, ao optar por implementar programas jurisdicionais, os governos estaduais precisam, além de um arcabouço normativo robusto, adequar seu sistema de governança e garantir segurança jurídica aos atores parceiros e *stakeholders* locais dentre uma série de outras medidas e cuidados técnicos para a obtenção de resultados positivos e manutenção da credibilidade do programa a longo prazo.

Assim, tendo em conta as vantagens e desvantagens listadas para a implementação de iniciativas JREDD+, entende-se que elas devem ser analisadas caso a caso pelos estados, considerando suas características, custos de implementação, momento político e levantamentos técnicos acerca do potencial de captação de benefícios. É preciso, fundamentalmente, lidar com os diversos interesses dos *stakeholders* locais e demais atores envolvidos, observando os direitos e interesses das comunidades indígenas e tradicionais que atuam para a proteção das florestas.

## Referências

ANTONIOLI, David. **Why Verra Supports REDD**. Verra. News. 2023. Disponível em: <https://verra.org/why-verra-supports-redd/>. Acesso em: 10 mar 2023.

EIBEL, E; PINHEIRO, R. B. M. Crédito de carbono. **Revista Gestão & Sustentabilidade Ambiental**, v. 4, n. 2, p. 588-601, 2015. Disponível em [https://portaldeperiodicos.animaeducacao.com.br/index.php/gestao\\_ambiental/article/view/3226](https://portaldeperiodicos.animaeducacao.com.br/index.php/gestao_ambiental/article/view/3226) Acesso em: 9 mar. 2023.

EULER, Ana Margarida Castro. O acordo de Paris e o futuro do REDD+ no Brasil. In: VICENTE, M. C. P. (Org.). **Mudanças climáticas: desafio do século**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2016. p. 85-104. Disponível em: <https://www.alice.cnptia.embrapa.br/handle/doc/1055679>. Acesso em: 10 abr. 2023.

FEMARH – Fundação Estadual do Meio Ambiente e Recursos Hídricos de Roraima. **REDD++**. Governo do Estado de Roraima. Roraima. 2023. Disponível em: <https://femarh.rr.gov.br/redd/>. Acesso em: 16 abr. 2023







IDESAM. **Estratégia operacional Redd+ de Rondônia**. Projeto Governança Climática para Rondônia. Rondônia. 2020. Disponível em: <https://idesam.org/publicacao/estrategia-redd-ro.pdf>. Acesso em: 10 abr 2023.

KFW DEVELOPMENT BANK. **REDD+ in the State of Acre, Brazil: Rewarding a pioneer in forest protection and sustainable livelihood development**. Frankfurt: 2017.

NEPSTAD, Daniel et al. **The New Carbon Market and The Brazilian Amazon Forest**. 2022. Disponível em: <https://jaresourcehub.org/publications/the-new-carbon-market-and-the-brazilian-amazon-forest/>. Acesso em: 10 abr. 2023.

NYDF Assessment Partners. **Progress on the New York declaration on forests: Finance for forests—goals 8 and 9 Assessment report**. New York Declaration on Forests Progress Assessment Briefing Series. 2017.

PACHECO, P.; CÁRDENAS, C.. **O que é REDD+ Jurisdicional?**. Forest Trends. Washington DC. 2022.

POLANYI, K. **The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time**. 2; ed. Boston: Beacon Press Books, 2001.

REYMÃO, Ana Elizabeth; RIBEIRO, Mario R.; SOUZA, Sheila B. Considerações sobre a política de mudanças climáticas para o desenvolvimento da Amazônia. In: DIAS, J. C.; BRITO FILHO, J. C. M. de; ARAÚJO, J. H. M. (coord.). **Direito e desenvolvimento na Amazônia: estudos interdisciplinares e interinstitucionais**. Florianópolis: Qualis, 2021. v. 3, p. 271-302.

ROE, S., Streck, et al. . **Contribution of the land sector to a 1.5 °C world**. Nature Climate Change, 9 (11), 817–828. <https://doi.org/10.1038/s41558-019-0591-9>. 2019.

SOUSA, Mykaella Sales; CARMO, R. R.; ROCHA, S. M. Rio+ 10: a influência da Rio 92 e os reflexos da conferência na política mundial. In: **Congresso Internacional de Direito Ambiental**. 2013. p. 179-206.

SOARES, Pedro Gandolfo; D'ARAÚJO, Victória Bastos. **Sistema Estadual redd+ do Amazonas: Lei estadual de serviços ambientais do Amazonas**. Governo do Estado do Amazonas. Coordenação: Fundação Amazonas Sustentável. Amazonas. 2020. Disponível em: <https://idesam.org/wp-content/uploads/2021/02/Sistema-Estadual-Redd.pdf>. Acesso em: 15 abr 2023.

SOUZA, Maria Cristina Oliveira; CORAZZA, Rosana Icassatti. Do Protocolo Kyoto ao Acordo de Paris: uma análise das mudanças no regime climático global a partir do estudo da evolução de perfis de emissões de gases de efeito estufa. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, v. 42, 2017.

UNITED NATIONS CLIMATE CHANGES (UNFCCC). Disponível em: <https://unfccc.int/process/conferences/pastconferences/copenhagen-climate-change->





[conference-december-2009/statements-and-resources/information-provided-by-parties-to-the-convention-relating-to-the-copenhagen-agreement](https://www.unfccc.int/conference-december-2009/statements-and-resources/information-provided-by-parties-to-the-convention-relating-to-the-copenhagen-agreement). Acesso em: 10 abr. 2023.

UNITED NATIONS. **Agenda 21**, 1992a. Disponível em: <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/Agenda21.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2023.

UNITED NATIONS. **Paris Agreement**, 2015. Disponível em: [https://unfccc.int/sites/default/files/english\\_paris\\_agreement.pdf](https://unfccc.int/sites/default/files/english_paris_agreement.pdf). Acesso em: 4 abr. 2023.

UNITED NATIONS. **United Nations Framework Convention on Climate Change**, 1992b. Disponível em: [https://unfccc.int/files/essential\\_background/background\\_publications\\_htmlpdf/application/pdf/conveng.pdf](https://unfccc.int/files/essential_background/background_publications_htmlpdf/application/pdf/conveng.pdf). Acesso em: 6 mar. 2023.