



Universidade de Brasília
Faculdade de Direito
Programa de Graduação em Direito

Júlia Yanis Fidanza Araújo

A “floresta em pé” como ativo econômico: Créditos de carbono, Reservas Extrativistas e os desafios jurídicos da proteção socioambiental na Amazônia

Brasília
2026

Júlia Yanis Fidanza Araújo

A “floresta em pé” como ativo econômico: Créditos de carbono, Reservas Extrativistas e os desafios jurídicos da proteção socioambiental na Amazônia

Trabalho de conclusão de curso apresentado à Faculdade de Direito da Universidade de Brasília como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Direito (FD-UnB).

Orientador: Prof. Mikhail Vieira de Lorenzi
Cancelier

Brasília

2026

Júlia Yanis Fidanza Araújo

A “floresta em pé” como ativo econômico: Créditos de carbono, Reservas Extrativistas e os desafios jurídicos da proteção socioambiental na Amazônia

Trabalho de conclusão de curso apresentado à Faculdade e Direito da Universidade de Brasília como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Direito (FD-UnB).

Data da aprovação: 06/01/2026

Mikhail Vieira de Lorenzi Cancelier - Orientador
Doutor em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina (PPGD-UFSC)
Professor da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília (FD-UnB)

Manoel Pereira de Andrade
Doutor em Doutorado em Economia Agrária e Sociologia Rural pelo Instituto Superior de Agronomia - Universidade Técnica de Lisboa (ISA-ULisboa)
Professor da Faculdade de Agronomia e Medicina Veterinária da Universidade de Brasília (FAV-UnB)

Jefferson Crescencio Neri
Doutor em Direito Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina (PPGD-UFSC)

Dedico este trabalho à minha mãe, Débora Fidanza, e ao meu pai, Vladimir Araújo, por sempre acreditarem em mim de forma tão generosa que me ensinaram a acreditar também.

AGRADECIMENTOS

À Universidade de Brasília, que se tornou um sonho que eu não sabia que tinha. Como discorre Darcy Ribeiro em “*Universidade para Quê?*”, “o único compromisso que se pode ter em matéria de ideias é com a busca da verdade”. Ainda no primeiro semestre, anotei essa frase na parede do meu quarto; ao longo dos últimos cinco anos e meio, percebi a Universidade transformar minhas ideias não só sobre o Direito, o Brasil e o mundo, mas sobre mim mesma e sobre minha relação com o outro. À UnB, devo muita gratidão pelo espaço de autoconhecimento, livre expressão e multidisciplinariedade.

À Faculdade de Direito, por apresentar aos meus olhos o papel da sociedade de dar sentido político ao Direito. Em especial, agradeço ao professor José Geraldo, que nas aulas de Pesquisa Jurídica do primeiro semestre me proporcionou encantamento pelo curso ao ensinar sobre as lutas sociais e o processo constitucional promovido pelo povo e para o povo. E aos professores cujos ensinamentos contribuíram para a instrumentalização desse encanto: Paulo Henrique Blair, Matheus Tomaz, Cristiano Paixão, Marcus Caldeira, Juliano Zaiden, Taynara Tiemi Ono, Daniela Marques, Benedito Cerezzo, Jorge Galvão, Antônio Escrivão, Wilson Theodoro, Renata Maciel, Gurgel de Faria, Gabriela Moraes e Carina de Oliveira.

Ao meu orientador, Mikhail Cancelier, por acreditar nesta ideia de pesquisa e pelo incentivo nos momentos em que eu duvidei do potencial dela. Sua paciência e organização foram fundamentais para a consolidação da estrutura deste trabalho.

Ao Núcleo de Estudos Amazônicos da UnB, por proporcionar a experiência mais engrandecedora que tive na graduação e que inspirou o tema desta monografia. Visitar comunidades tradicionais na Amazônia sob o viés da descolonização do saber abriu meus olhos para outro modo de vida e para a necessidade de uma experiência jurídica mais social.

Aos meus pais, Débora Fidanza e Vladimir Araújo, pelo apoio incondicional a cada passo meu. Escrevo estes agradecimentos em um domingo à noite, momento que nos últimos quatro anos têm se repetido com a distância física de vocês. Depois de sair de casa, vi que as enlouquecedoras provas de física do colégio eram o menor dos meus problemas, mas que a confiança de vocês na minha capacidade nunca deixaria de ser a solução deles. Obrigada por, mesmo que do outro lado de uma tela, darem todo o suporte que eu precisei. Com vocês, aprendi o comprometimento necessário com o respeito às diferenças e à defesa daqueles que não podem se defender sozinhos. Amo vocês em tudo que sou e faço.

Às minhas avós, Arizona e Maria José (“vovó mãezinha”). Crescer em famílias matriarcais moldou minha personalidade a partir da autoconfiança e da independência. O exemplo de vocês me ensinou a não subestimar minha capacidade de ocupar espaços. E à minha tia-avó Maria, que recentemente passou a ocupar um grande espaço no meu coração.

À minha irmã, Camila, por me inspirar a fazer como ela e seguir fielmente meus sonhos e minhas paixões. E pela sinceridade que só as irmãs mais novas têm. E ao meu primo João Guilherme, por dividir comigo as alegrias e as angústias de cada fase da vida.

À minha tia Valéria, que primeiro me recebeu em sua casa em Brasília. Dizem que ou se ama ou se odeia essa cidade, e se dei a sorte de amá-la, foi porque a conheci do conforto da sua recepção. Obrigada pela companhia, pela amizade e pelos braços sempre abertos.

À Lulu e ao Dudu, pela amizade e por me fazerem sentir bem-vinda. Ao João, por ter me incentivado a fazer o PAS.

À Inês, minha melhor amiga mais antiga e companhia de férias desde a época que a gente frequentava a Santa Praia, tomava açaí em frente à Marulho e eu passava Sun-In no cabelo, pelos anos em que têm sido certeza de ter para onde voltar.

Aos amigos da FD, a quem encontrar nos corredores tornou os últimos anos mais acolhedores e menos cansativos: Yngrid Rodrigues, Larissa Teixeira, Guilherme Cancelli, Caio Brasil, Caio Ruggiero, Vinícios Anjos, Bruna Muinhos, Duda Arcoverde, Maria Clara Moraes, Luiz Gallotti, Fábio Ulisses, Márcio Mota, João Pedro (Beco) Vasconcellos, Hugo Marques, Lucas Ezequiel, Matheus Mendanha, Clara Frutuoso, Daniel Aragão, Pedro Trajano, Vitor Nardelli, Daniela Telles, Pedro Cattini e Matheus Dezan. Levo com carinho desde os trabalhos compartilhados às apoteoses memoráveis, mas que o gummy não nos permite lembrar muito bem. É uma honra sair do mesmo berço que vocês.

Em especial, à Ana Clara, minha madrinha, melhor amiga e fonte de inspiração como estudante, profissional e ser humano, por dividir comigo a compreensão dos absurdos que vemos no mundo. À Giulia Mariah, que foi companhia nas longas noites de produção deste trabalho, pelo amparo nos momentos difíceis e cansativos. Ao Pedro Matos, pela escuta sempre atenta e pragmática aos meus milhões de pensamentos e planos. E ao Eduardo Augusto, à Elisa Menezes e à Beatriz Monlevade, pelo colo e pelo cuidado que sempre tem comigo; amo muito estar com vocês.

Aos amigos que fiz em Brasília, Ana Varela, Manoela Gonçalves, Caick Luan, Pedro Vitor Almeida e Liliane Castro, por dividirem comigo as coisas que a gente gosta de fazer juntos. Frequentemente me percebo descobrindo novas partes de mim com vocês, e isso é indescritivelmente especial.

Aos meus amigos da Vivência Amazônica, com quem compartilho o compromisso com os temas ligados às comunidades tradicionais e o jeito tranquilo de viver. Em especial, Maria Luiza Amorim, Maria Victória Venâncio, Guilherme Castro, Julia Resende, Maria Eduarda Valentini, Matheus Rezende, Ana Sapa Ferreira, Mariana Castro, Luíza Castilho, Lis Penha e Isabela Gonçalves. “Carnavalizar o cotidiano” com vocês tem tudo o que faz a vida valer à pena: leveza, escape, diversão e encontro.

À Cecília Souza, que entrou na minha vida no momento que eu mais precisava, mas não sabia. A gente cresce e vê que viver depende essencialmente do companheirismo dos nossos amigos, e disso você dá conta como ninguém. Obrigada, obrigada, obrigada.

Aos amigos que fiz nos lugares onde trabalhei ao longo desses anos, pelo olhar sincero de admiração que tenho por cada um. Vocês estiveram presentes em fases muito diferentes da minha graduação, marcadas pela correria para sair da aula, ir para o estágio e voltar para a aula. Entre dias de muito cansaço, muito trabalho e poucas horas de sono, muitas vezes foi a convivência com vocês que me sustentou: Beatriz Mueller, Ingrid Soares, Luna Boianovsky, Letícia Rejane, Matheus Mendonça, Maria Luiza Laranjeiras, Samira Souza, Gabriel Pereira, Marcos Vitor Próbio, Isabela Giovaninni, Lucas Cruz, Maria Clara Arcoverde, Victória Hernandez, Wilson Nunes, Vinícius Araújo e, em especial, Yasmim Beatriz – o ser humano mais sensível e a profissional mais brilhante com quem tive a honra de conviver, aprender e a quem, por gentileza dela, posso chamar de amiga.

Aos líderes que tive pelo caminho, pela gentileza de tornarem os ambientes de trabalho espaços de aprendizagem e desenvolvimento pessoal. A todos, agradeço na figura de Oswaldo Othon Neto, com quem aprendi muito sobre Direito Tributário e mais ainda a valorizar imensamente o conhecimento técnico, o comprometimento e a dedicação ao trabalho.

Esta monografia é o resultado de um esforço coletivo; é a criação da soma de cada um que, a sua maneira, me influenciou e esteve ao meu lado durante todo o processo. A todos vocês, meus mais sinceros agradecimentos.

“Eu não acredito na integração. Eu acredito na convivência. Porque quando se fala em integração, é porque alguma cultura domina. Nós não somos melhores nem piores que ninguém. Somos apenas diferentes”¹.

¹ HENRITO, Lisa. Entrevista concedida aos alunos participantes da **10ª Vivência Amazônica**, projeto de extensão do Núcleo de Estudos Amazônicos do Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares da Universidade de Brasília (NEA/CEAM/UnB), em 29 jul. 2025, Gran Sabana, Venezuela. Tradução livre do espanhol.

RESUMO

O presente trabalho analisa a inserção dos serviços ambientais prestados pelas Reservas Extrativistas da Amazônia no mercado de créditos de carbono, com foco nos impactos jurídicos e socioambientais decorrentes da atuação do deste setor nos territórios. Questiona-se a eficácia do artigo 47, I, a, da Lei nº 15.042/2024 no que se refere ao efetivo cumprimento das salvaguardas socioambientais pelas quais é responsável o ICMBio. Parte-se da hipótese de que o Instituto não tem exercido de forma satisfatória esse dever. O trabalho se estrutura em três eixos: (i) a análise do regime jurídico das Resex à luz do paradigma socioambiental e a inserção dessas áreas no mercado de carbono; (ii) o exame da responsabilidade estatal de garantir os objetivos de criação das Resex, desde a territorialidade até a titularidade dos créditos de carbono; e (iii) a avaliação da atuação estatal na mediação e fiscalização de projetos de carbono, a partir do estudo de caso do Projeto Ecomapuá Amazon REDD. A pesquisa evidencia que a atuação Estado falha em compatibilizar a proteção socioambiental com os objetivos do mercado de carbono os riscos e, assim, perpetua estruturas colonialistas de poder.

Palavras-chave: Reservas Extrativistas; Mercado de créditos de carbono; Salvaguardas socioambientais; Responsabilidade estatal; Colonialismo climático.

ABSTRACT

The present study analyzes the incorporation of environmental services provided by Amazonian Extractive Reserves (Resex) into the carbon credit market, focusing on the legal and socio-environmental impacts arising from this sector's activities within these territories. It questions the effectiveness of Article 47, I, "a," of Law No. 15,042/2024 with regard to the actual enforcement of the socio-environmental safeguards for which ICMBio is responsible. The working hypothesis is that the Institute has not satisfactorily fulfilled this duty. The study is structured around three axes: (i) an analysis of the legal regime governing Extractive Reserves in light of the socio-environmental paradigm and the incorporation of these areas into the carbon market; (ii) an examination of the State's responsibility to ensure the objectives underlying the creation of Extractive Reserves, from territorial rights to ownership of carbon credits; and (iii) an assessment of State action in the mediation and oversight of carbon projects, based on the case study of the Ecomapuá Amazon REDD Project.

The research shows that State action fails to reconcile socio-environmental protection with the objectives and risks of the carbon market and, as a result, perpetuates colonialist power structures.

Keywords: Extractive Reserves; Carbon credit market; Socio-environmental safeguards; State responsibility; Climate colonialism.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACP: Ação Civil Pública.

AFOLU: Agricultura, Floresta e Outros Usos do Solo.

AG: Acordo de Gestão.

AGU: Advocacia-Geral da União.

AP: Áreas Protegidas.

CAR: Cadastro Ambiental Rural.

CBE: Cotas Brasileiras de Emissões.

CCDRU: Contrato de Concessão de Direito Real de Uso.

CFR: Centro de Formação por Alternância.

CIDH: Corte Interamericana de Direitos Humanos.

CLPI: Consulta Livre, Prévia e Informada.

CMA: Comissão do Meio Ambiente.

CNMP: Conselho Nacional do Ministério Público.

CONAREDD+: Comissão Nacional para REDD+.

COP: Conferência das Partes.

CRVE: Certificado de Redução ou Remoção Verificada de Emissões.

ENREDD+: Estratégia Nacional para REDD+.

GEE: Gases de Efeito Estufa.

ICMBio: Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade.

INCRA: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária.

IUCN (ou IUNC): União Internacional para a Conservação da Natureza (International Union for Conservation of Nature).

MPF: Ministério Público Federal.

MPPA: Ministério Público do Estado do Pará.

MVC: Mercado Voluntário de Carbono.

NDC: Contribuição Nacionalmente Determinada (Nationally Determined Contribution).

OIT: Organização Internacional do Trabalho.

OMPI: Organização Mundial da Propriedade Intelectual.

PM: Plano de Manejo.

PMFS: Plano de Manejo Florestal Sustentável.

PNMC: Política Nacional sobre Mudança do Clima.

PNPSA: Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais.

PSA: Pagamento por Serviços Ambientais.

RDS: Reserva de Desenvolvimento Sustentável.

REDD+: Redução das Emissões por Desmatamento e Degradação Florestal.

RESEX (ou Resex): Reserva Extrativista.

SBCE: Sistema Brasileiro de Comércio de Emissões de Gases de Efeito Estufa.

SICAR: Sistema de Cadastro Ambiental Rural.

SNUC: Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza.

TCU: Tribunal de Contas da União.

UC: Unidade de Conservação.

UNFCCC: Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (United Nations Convention Framework on Climate Change).

VCS: Verified Carbon Standard.

SUMÁRIO

1. Introdução	14
2. Fundamentos socioambientais e a ascensão do mercado de carbono nas reservas extrativistas.....	16
2.1 O regime jurídico das Áreas Protegidas e das Unidades de Conservação.....	16
2.2 Reservas extrativistas, territorialidade e o pagamento por serviços ambientais	22
2.3 A financeirização da natureza com a chegada do mercado de carbono às Reservas Extrativistas	27
3. O regime jurídico-administrativo e a proteção estatal dos ativos ambientais.....	32
3.1 O dever de tutela socioambiental na gestão das Reservas Extrativistas.....	32
3.2. O CCDRU como instrumento de gestão e garantia de direitos patrimoniais coletivos.....	37
3.3. Limites e atribuições do órgão gestor na intermediação de contratos climáticos	40
4. Governança institucional e desafios práticos no mercado de carbono.....	43
4.1 Regulação do mercado voluntário pelo ICMBio em Reservas Extrativistas	43
4.2. O caso Ecomapuá Amazon REDD como exemplo da governança exercida pelo ICMBio nesse mercado.....	45
4.3 Fragilidades institucionais e conflitos socioambientais: lições do Caso Ecomapuá	51
5. Considerações finais	55
Referências Bibliográficas	58

1. INTRODUÇÃO

A intensificação da crise climática impulsionou a adoção de mecanismos de mercado para a mitigação das emissões de gases de efeito estufa, entre os quais se destaca o mercado de créditos de carbono. Especialmente por meio do REDD+, esse mercado tem sido implementado na Amazônia brasileira e apresentado como solução para a descarbonização através da conservação florestal. Este trabalho utiliza o conceito de “colonialismo climático”, que define um processo multifacetado de exploração e submetimento de países, povos e regiões sob a justificativa do combate à emergência climática. Nesse cenário, sob o pretexto de soluções baseadas na natureza, perpetuam-se estruturas históricas de dominação em que o Norte Global mantém seus padrões de emissão enquanto impõe forças heterônomas de controle sobre os territórios do Sul Global.

No contexto das Reservas Extrativistas (Resex), esses mecanismos comprometem a autonomia socioterritorial das comunidades indígenas e tradicionais, caracterizando uma apropriação privada de recursos coletivos que aprofunda as desigualdades geopolíticas, sobretudo diante de fragilidades institucionais. A ausência de atuação estatal sobre projetos de carbono propostos em Resex pode contribuir para a celebração de contratos assimétricos, ante a violações à Consulta Livre, Prévia e Informada (CLPI) e a conflitos fundiários, como evidenciado no caso do Projeto Ecomapuá Amazon REDD.

A Lei n.º 15.042/2024 representa um marco normativo ao instituir o Sistema Brasileiro de Comércio de Emissões (SBCE) e reconhecer a titularidade originária dos créditos de carbono florestais aos povos indígenas e comunidades tradicionais, condicionando sua emissão ao respeito às salvaguardas socioambientais, aos instrumentos de gestão das Unidades de Conservação e à CLPI. Contudo, a lei não afasta o dever estatal de tutela do patrimônio ambiental e dos direitos territoriais, reforçando a necessidade de atuação qualificada do Estado na fiscalização e mediação de projetos de carbono em Resex.

Diante desse panorama, o presente trabalho analisa a eficácia do artigo 47, I, a, da Lei n.º 15.042/2024 no que se refere ao efetivo cumprimento das salvaguardas socioambientais; e ao condicionamento da comercialização dos créditos de carbono, gerados a partir do desenvolvimento de projetos em territórios tradicionalmente ocupados por comunidades extrativistas, à obtenção do consentimento decorrente da consulta livre, prévia e informada, dirigida às suas respectivas entidades representativas.

Considerando que a Portaria Conjunta INCRA/ICMBio n.º 4, de 25 de março de 2010, atribui ao ICMBio a gestão e a representação das Reservas Extrativistas, faz-se um

levantamento da atuação do Instituto em projetos de carbono já em curso, a fim de verificar a conformidade destas com as exigências da nova Lei e com o dever institucional de proteção socioambiental nas Resex.

Diante dos riscos descritos pela literatura de subordinação de territórios, saberes e modos de vida tradicionais e de apropriação indevida dos recursos da comunidade, parte-se da hipótese de que o ICMBio não tem exercido de forma satisfatória esse dever. Ainda que em razão de fragilidades normativas ou em decorrência de limitações institucionais e operacionais, este trabalho pretende verificar se, de fato, o Instituto falha em impedir a vulnerabilização das comunidades extrativistas e a ocorrência de assimetrias contratuais frente ao mercado de carbono e, assim, legitima a perpetuação de estruturas colonialistas de poder.

A abordagem metodológica será dedutiva, pois busca aplicar a interpretação da Lei n.º 15.042/2024 realizada pelo Ministério Público Federal (2025) ao objeto de estudo deste trabalho, que é a atuação do ICMBio no âmbito do Projeto Ecomapuá Amazon REDD. A pesquisa partirá de uma compreensão geral sobre os serviços ambientais prestados pelas comunidades extrativistas para analisar, especificamente, a postura do Instituto no contexto da comercialização de créditos de carbono. Para tanto, serão utilizados os relatórios das auditorias independentes apresentados para o projeto, a fim de verificar se, de fato, não houve cumprimento das salvaguardas socioambientais e o consentimento resultante de consulta livre, prévia e informada que a Lei determina.

Nesse sentido, o primeiro capítulo conceitua as categorias jurídicas de áreas protegidas, unidades de conservação, serviços ecossistêmicos e governança ambiental, para, progressivamente, analisar sua incidência específica sobre as Reservas Extrativistas e sua inserção no mercado de créditos de carbono.

Inicialmente, examinam-se os fundamentos normativos e teóricos que estruturam o regime jurídico das Unidades de Conservação no ordenamento brasileiro e no direito internacional, bem como o paradigma socioambiental que articula biodiversidade e sociodiversidade. Diante desse arcabouço geral, o capítulo avança para a compreensão das populações tradicionais, de sua relação com o território e do modelo jurídico das Reservas Extrativistas, culminando na análise da expansão dos mecanismos de mercado de carbono, especialmente o REDD+, nesses territórios.

A partir das compreensões obtidas, o segundo capítulo analisa elementos relativos ao dever estatal de proteção socioambiental, à tutela dos direitos territoriais de povos e comunidades tradicionais e ao regime jurídico-administrativo das Unidades de Conservação.

Progressivamente, analisa sua incidência concreta sobre a gestão das Reservas Extrativistas diante da financeirização da proteção ambiental.

Primeiramente, compreende-se as normas que atribuem ao Estado e, em especial, ao ICMBio, a responsabilidade pela gestão, fiscalização e validação jurídica de instrumentos que incidem sobre territórios de uso coletivo. A partir desse marco geral, o capítulo avança para a análise específica do Contrato de Concessão de Direito Real de Uso (CCDRU) como instrumento jurídico intermediário que viabiliza a permanência territorial e a atribuição de efeitos patrimoniais aos serviços ambientais prestados no território. Essa possibilidade leva ao exame da atuação estatal na intermediação e validação dos contratos de créditos de carbono.

No terceiro capítulo, essa abordagem se materializa na análise da atuação do ICMBio, inicialmente a partir do arcabouço normativo e das obrigações legais que regem a gestão de territórios de domínio público e uso coletivo, para, em seguida, verificar como tais deveres têm sido exercidos na prática administrativa.

O estudo avança para a investigação empírica do Projeto Ecomapuá Amazon REDD, utilizado como caso ilustrativo das fragilidades institucionais, da instabilidade interpretativa e das lacunas de governança estatal no mercado voluntário de carbono, permitindo avaliar criticamente a distância entre os parâmetros normativos de proteção socioambiental e sua concretização nos territórios tradicionalmente ocupados por populações extrativistas.

A partir da análise desse caso, busca-se responder ao problema de pesquisa proposto, avaliando a conformidade da governança do órgão estatal responsável (ICMBio) com as garantias descritas pelo artigo 47, I, a, da Lei nº 15.042/2024 na implementação de instrumentos de mercado de carbono em Resex. Dessa forma, pretende-se verificar se, de fato, o Estado falha em prestar as garantias, hoje positivadas pela Lei, de modo que estruturas colonialistas de poder são mantidas, em que os recursos naturais do Sul global seguem servindo à produção em larga escala de grandes empresas internacionais.

2. FUNDAMENTOS SOCIOAMBIENTAIS E A ASCENSÃO DO MERCADO DE CARBONO NAS RESERVAS EXTRATIVISTAS

2.1 O regime jurídico das Áreas Protegidas e das Unidades de Conservação

A análise da expansão do mercado de créditos de carbono pressupõe compreender o regime jurídico das Unidades de Conservação de uso sustentável. Isso, pois, os mecanismos de comercialização de carbono florestal frequentemente incidem sobre territórios juridicamente protegidos.

A Convenção da Diversidade Biológica, internalizada no Brasil através do Decreto Federal nº 2.519/1998, define “áreas protegidas” como: “área definida geograficamente que é destinada, ou regulamentada, e administrada para alcançar objetivos específicos de conservação” (art. 2º). Conforme reconhece a Comissão do Meio Ambiente (CMA), esses territórios são essenciais para a conservação da biodiversidade e para a provisão de serviços ecossistêmicos relevantes, que geram benefícios ambientais e climáticos e contribuem positivamente para a sociedade, a cultura, o bem-estar e a economia (CNMP; Abrampa, 2025).

Trata-se de definição próxima à adotada pela Comissão Mundial de Áreas Protegidas da União Internacional para a Conservação da Natureza (IUCN), que considera área protegida como “um espaço geográfico claramente definido, reconhecido, destinado e manejado, por meio de instrumentos legais ou outros meios eficazes, com o objetivo de alcançar a conservação da natureza a longo prazo, juntamente com os serviços ecossistêmicos associados e os valores culturais” (Dudley, 2008, p. 8, tradução nossa)². Note-se que essa definição inclui a concepção de que as áreas protegidas não incluem apenas os recursos naturais, mas as os recursos culturais a eles associados, o que revela a compreensão de que a diversidade cultural atrelada à diversidade biológica é igualmente importante (Santilli, 2005).

O conceito jurídico brasileiro de unidade de conservação compreende essa definição internacionalmente aceita. A Lei Federal n.º 9.985/2000, que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), define as Unidades de Conservação (UC) como: “espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção” (Art. 2º, I). Ou seja, o conceito internacional de área protegida corresponde ao nosso conceito de unidade de conservação (Santilli, 2005).

O texto constitucional estabelece conceito mais amplo e genérico de espaço territorialmente protegido, que engloba também áreas de preservação permanente, reserva legal, biomas constitucionalmente protegidos e reservas de biosfera (Santilli, 2005). Assim, conforme afirma o professor José Afonso da Silva, “nem todo espaço territorial especialmente protegido se confunde com unidade de conservação, mas estas são também espaços especialmente protegidos” (Silva, 1997, p. 161).

² No original: A protected area is: “A clearly defined geographical space, recognised, dedicated and managed, through legal or other effective means, to achieve the long-term conservation of nature with associated ecosystem services and cultural values”.

Enquanto a Política Nacional de Meio Ambiente, estabelecida pela Lei n.º 6.938/1981, prevê a criação de espaços territorialmente protegidos pelo Poder Público, a Constituição Federal de 1988 incumbe a definição, em todas as unidades da Federação, de espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, ao que só se pode alterar ou suprimir por lei, desde que a utilização não comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção:

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

§ 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

III - 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).

Nesse sentido, o SNUC regulamenta o texto constitucional e divide as UCs em Unidades de Uso Sustentável e Unidades de Proteção Integral. Estas, têm como foco a preservação da natureza e admitem apenas o uso indireto de recursos naturais, como no caso dos parques nacionais e reservas biológicas (arts. 2º, XI, e 7º, §2º). Aquelas, são voltadas a compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela de seus recursos naturais, as quais integram áreas de relevante interesse ecológico, florestas nacionais, reservas extrativistas, reservas de fauna, reservas de desenvolvimento sustentável e reservas particulares do patrimônio natural (arts. 2º, VI, e 7º, § 1º) (BRASIL, 2000).

Ocorre que a Lei n.º 9.985/2000 é permeada pelo paradigma socioambiental fundamental que articula a biodiversidade e a sociodiversidade³. Além de ter como diretrizes a manutenção da diversidade biológica e dos recursos naturais, um dos objetivos do SNUC é “proteger os recursos naturais necessários à subsistência de populações tradicionais, respeitando e valorizando seu conhecimento e sua cultura e promovendo-as social e economicamente” (art. 4º). Portanto, privilegia-se a interação da diversidade biológica e cultural. No mesmo sentido, aponta-se a necessidade de participação efetiva das populações locais na criação, implantação e gestão das unidades de conservação (art. 5º) (Brasil, 2000).

³ O paradigma socioambiental refere-se a uma compreensão sistêmica e integrada dos direitos ambientais, sociais e culturais. O conceito de bens socioambientais considera a interação homem-natureza e inclui tanto os bens naturais (água, ar, solo etc.) quanto os que são frutos de intervenções culturais (crenças, saberes, formas de criar etc.). A síntese socioambiental concretiza dois valores em um único bem jurídico: a biodiversidade e a sociodiversidade. Assim, a biodiversidade deixa de ser compreendida apenas como conjunto de recursos naturais, que passam a ser protegidos em conexão com os modos de vida, saberes, práticas, valores culturais e formas de organização social de povos indígenas, quilombolas e populações tradicionais. A sociobiodiversidade, nesse contexto, expressa a interação histórica e cultural entre sociedades humanas e a natureza, exigindo a tutela simultânea dos territórios, dos recursos naturais e dos conhecimentos tradicionais a eles associados (SANTILLI, 2005, p. 176).

A análise desses dispositivos demonstra que a Lei do SNUC reconhece a contribuição necessária das populações tradicionais para a conservação e para o uso sustentável da diversidade biológica. Nesse sentido, há duas categorias de unidades de conservação de uso sustentável que são especificamente destinadas a abrigar populações tradicionais e proteger seus meios de vida e cultura: a Reserva Extrativista (Resex) e a Reserva de Desenvolvimento Sustentável (RDS) (Santilli, 2005).

Entretanto, enquanto a criação das Resex partiu de mobilizações sociais e políticas dos seringueiros, que buscaram conciliar as reivindicações por reforma agrária na Amazônia com a defesa do meio ambiente, as RDS surgiram a partir de iniciativas de biólogos que buscavam preservar espécies ameaçadas de extinção e propuseram parcerias com as comunidades locais para conciliar a conservação ambiental e o desenvolvimento social (Santilli, 2005). Ante o caráter reivindicatório da criação das Resex, com objetivo central de solução de conflitos pela posse de terra e a gestão sustentável de recursos naturais, a análise aqui será detida a essa categoria de unidade de conservação.

A criação de Resex como modelo de área protegida é consequência da luta do movimento dos seringueiros que, a partir da década de 1980, emerge como novo ator na política nacional, em resposta à destruição ambiental que se intensificava na Amazônia e pressionava os territórios de comunidades tradicionais (Brasil, 2019). A proposta foi formulada inicialmente como Projeto de Assentamento Extrativista, incluída no Programa Nacional de Reforma Agrária em 1987, como alternativa que contemplasse as formas de ocupação da terra por populações tradicionais da Amazônia e respeitasse o extrativismo (Allegetti, 1994).

O modelo de Resex, portanto, emerge como forma de conciliar a conservação da biodiversidade, o uso sustentável dos recursos naturais e a diversidade cultural representada pelas populações territorializadas. Para tanto, fomenta a garantia dos direitos territoriais das comunidades tradicionais a partir de uma lógica de propriedade comum e cogestão do território, na qual se verifica parceria entre governo e comunidades tradicionais beneficiárias do espaço e regime especial de proteção (Brasil, 2019).

O artigo 18 do SNUC define Resex como área utilizada por populações tradicionais cuja subsistência se baseia no extrativismo e, de modo complementar, na agricultura de subsistência e na criação de animais de pequeno porte. Os objetivos básicos da Resex são a proteção do meio de vida e da cultura dessas populações, bem como assegurar o uso sustentável dos recursos

naturais da unidade (Brasil, 2000)⁴ Ou seja, a própria previsão deste modelo se preocupa em assegurar tanto a diversidade biológica quanto cultural.

Além da Lei Federal que institui o SNUC, coube ao Decreto Federal nº 8.758/2006 a criação do Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas (PNAP), a fim de estabelecer princípios, diretrizes, objetivos e estratégias desde a criação das áreas protegidas até sua implantação e gestão de maneira adequada. Isso, pois após a criação das áreas protegidas, é necessário zelar pela sua efetiva implantação e gestão. Conforme descrito pela IUCN, para as áreas protegidas em todas as categorias de manejo, a efetividade da gestão constitui uma medida do alcance real dos objetivos da conservação (Dudley, 2008).

Ocorre que a efetividade da gestão é influenciada pela qualidade da governança. A boa governança de uma área protegida é compreendida como um sistema que atende aos princípios e valores escolhidos pelas pessoas e pelo país envolvidos, seja constitucionalmente, seja na legislação sobre recursos naturais e nas políticas de áreas protegidas, ou nas práticas culturais e leis consuetudinárias. Esses princípios devem refletir valores internacionalmente acordados de boa governança, tais como legitimidade, voz e equidade (Dudley 2008).

Portanto, para que o reconhecimento oficial dos territórios de populações ribeirinhas seja eficiente, deve envolver a gestão compartilhada entre o órgão público responsável e a comunidade. Os saberes quanto aos recursos naturais, a produção de subsistência e a organização familiar, social e política são aspectos que servem às políticas ambientais de cunho preservacionista adotadas pelo Estado, ao passo que são importantes para a manutenção da cultura local e do modo de vida da população (Gonçalves et al., 2016).

Nesse sentido, a legislação ambiental brasileira prevê o Plano de Manejo (PM) como o principal instrumento de planejamento e gestão das UCs, responsável por estabelecer o

⁴ Art. 18. A Reserva Extrativista é uma área utilizada por populações extrativistas tradicionais, cuja subsistência baseia-se no extrativismo e, complementarmente, na agricultura de subsistência e na criação de animais de pequeno porte, e tem como objetivos básicos proteger os meios de vida e a cultura dessas populações, e assegurar o uso sustentável dos recursos naturais da unidade. (Regulamento) § 1o A Reserva Extrativista é de domínio público, com uso concedido às populações extrativistas tradicionais conforme o disposto no art. 23 desta Lei e em regulamentação específica, sendo que as áreas particulares incluídas em seus limites devem ser desapropriadas, de acordo com o que dispõe a lei. § 2o A Reserva Extrativista será gerida por um Conselho Deliberativo, presidido pelo órgão responsável por sua administração e constituído por representantes de órgãos públicos, de organizações da sociedade civil e das populações tradicionais residentes na área, conforme se dispuser em regulamento e no ato de criação da unidade. § 3o A visitação pública é permitida, desde que compatível com os interesses locais e de acordo com o disposto no Plano de Manejo da área. § 4o A pesquisa científica é permitida e incentivada, sujeitando-se à prévia autorização do órgão responsável pela administração da unidade, às condições e restrições por este estabelecidas e às normas previstas em regulamento. § 5o O Plano de Manejo da unidade será aprovado pelo seu Conselho Deliberativo. § 6o São proibidas a exploração de recursos minerais e a caça amadorística ou profissional. § 7o A exploração comercial de recursos madeireiros só será admitida em bases sustentáveis e em situações especiais e complementares às demais atividades desenvolvidas na Reserva Extrativista, conforme o disposto em regulamento e no Plano de Manejo da unidade.

zoneamento da área e as normas gerais que orientam o uso do território e o manejo dos recursos naturais. Trata-se de documento técnico indispensável para a implementação dos objetivos da Unidade e para a organização das atividades permitidas em seu interior, que deve ser elaborado de forma participativa e compatível com a categoria da UC (Brasil, 2020b).

O Acordo de Gestão (AG), por sua vez, consiste em instrumento complementar, voltado a regulamentar e detalhar a aplicação das diretrizes estabelecidas no Plano de Manejo pelas comunidades tradicionais beneficiárias, que define regras de convivência, responsabilidades e formas de uso dos recursos naturais (Brasil, s.d.). Já o Plano de Manejo Florestal Sustentável (PMFS) configura instrumento específico e setorial, destinado exclusivamente à disciplina das atividades de manejo florestal madeireiro, de modo que não substitui o Plano de Manejo (Brasil, 2020a).

Apontam Ostrom (1990) e Hess e Ostrom (2007) que é importante que se considere as particularidades locais ao elaborar instrumentos de gestão. Isso, pois a participação dos usuários dos recursos na criação das instituições para gestão destes acarreta maior efetividade, na medida em que mantém suas normas culturais, a profundidade de suas relações sociais e a capacidade organizacional.

Conforme afirma Magno (2022), o desenho institucional das Reservas extrativistas foi concebido a partir do modelo de cogestão entre governo, populações tradicionais e outros atores com interesses comuns e convergentes. A autora destaca que a cogestão nas Resex considera regras formais e informais a fim de integrar a atuação do Estado e a população residente, em prol de uma melhor gestão do território e dos recursos naturais. Trata-se de um modelo de governança⁵, no qual é necessária a participação ativa das populações tradicionais.

Afirma Prado (2019) que o modelo de cogestão se desenvolve através da interação entre arranjos formais e informais ou da interação de instituições burocráticas com outras socialmente constituídas. No mesmo sentido, Silva (2004) define cogestão como a partilha de poder e responsabilidade entre governos e comunidades, em um processo que legitima um sistema de gestão tradicional ou informal.

A fim de viabilizar a execução dos planos de gestão, a Lei Federal nº 11.516/2007 cria o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) como autarquia responsável por executar as ações da política nacional das Unidades de Conservação e garantir

⁵ Governança é descrita como: “(...) uma nova forma de governar e de formulação de políticas públicas, tendo por base a interação em rede de instituições e atores públicos, associativos, mercantis e comunitários, como um arquétipo de regulação coletiva não mais sustentado na dominação nem na violência legítima do Estado soberano, senão na negociação e cooperação, tendo, preferencialmente, como princípios basilares a priorização dos interesses coletivos e a prática da democracia” (CANÇADO; TAVARES; DALLABRIDA, 2013).

a proposição, implantação, gestão, proteção, fiscalização e monitoramento de tais áreas (art 1º, I) (Brasil, 2007). Conforme reconhecido pelo IUNC, as medidas de fiscalização estão diretamente relacionadas ao atingimento dos objetivos das Unidades de Conservação (Dudley, 2008), ao passo que constituem uma das competências do ICMBio e integram as atribuições de seus analistas ambientais (art. 1º, I, Lei Federal nº. 11.516/2007; art. 4º, I, Lei Federal nº. 10.410/2002) (CNMP, Abrampa, 2025).

Nesse sentido, a previsão no ordenamento jurídico nacional de gerenciamento das UC pelo ICMBio guarda conformidade com diretrizes internacionais e, formalmente, viabiliza a execução ações de fiscalização essenciais para que as áreas protegidas de fato atendam aos seus objetivos. Porém, a criação formal das unidades de conservação e dos instrumentos governamentais de gestão, por si só, não são garantia de atingimento dos objetivos socioambientais constitucionalmente previstos. Por isso, os próximos capítulos se prestam a analisar a eficácia das normas aqui descritas.

2.2 Reservas extrativistas, territorialidade e o pagamento por serviços ambientais

O conceito de “populações tradicionais”, que advém das ciências sociais e se incorpora ao ordenamento jurídico, deve ser compreendido em análise conjunta entre biodiversidade e sociodiversidade. Paul E. Little⁶, ao analisar o conceito sob enfoque da teoria antropológica da territorialidade, destaca que as populações tradicionais mantêm vínculos sociais, simbólicos e rituais com seus ambientes biofísicos a partir do regime de propriedade comum, do sentido de pertencimento a um lugar específico e da profundidade histórica da ocupação guardada na memória coletiva (Santilli, 2005).

A criação das Reservas Extrativistas, portanto, consiste no reconhecimento pelo poder público da essencialidade do território para as populações tradicionais, bem como de sua importância para a construção da identidade coletiva destas. Assim, concretiza como valores fundamentais a diversidade biológica e a proteção aos recursos naturais, e a diversidade cultural. Essa figura jurídica reconhece que as práticas culturais e os modos de vida dessas

⁶ Defino a territorialidade como o esforço coletivo de um grupo social para ocupar, usar, controlar e se identificar com uma parcela específica de seu ambiente biofísico, convertendo-a assim em seu “território” ou homeland. (...) Outro aspecto fundamental da territorialidade humana é que ela tem uma multiplicidade de expressões, o que produz um leque muito amplo de tipos de territórios, cada um com suas particularidades socioculturais. Assim, a análise antropológica da territorialidade também precisa de abordagens etnográficas para entender as formas específicas dessa diversidade de territórios. No intuito de entender a relação particular que um grupo social mantém com seu respectivo território, utilizo o conceito de cosmografia, definido como os saberes ambientais, ideologias e identidades – coletivamente criados e historicamente situados – que um grupo social utiliza para estabelecer e manter seu território. A cosmografia de um grupo inclui seu regime de propriedade, os vínculos afetivos que mantém com seu território específico, a história da sua ocupação guardada na memória coletiva, o uso social que dá ao território e as formas de defesa dele (Little, 2002, p.3-4).

comunidades promovem a utilização dos recursos naturais de forma diferente das sociedades urbano-industriais, de modo que favorece a preservação do meio ambiente (Santilli, 2005).

Em que pese a concessão das áreas de proteção permita o uso do território para desenvolvimento de atividades como criação de animais e agricultura, estas devem necessariamente servir a conservação ambiental e preservação cultural das comunidades tradicionais sediadas no território. Por esse motivo, nas últimas décadas governos e organizações internacionais realizaram esforços para confirmar a representatividade ecológica das UC existentes, bem como para identificar as falhas ou lacunas dos sistemas nacionais e regionais de gestão das áreas protegidas (Dourojeanni; Quiroga, 2006).

De acordo com Dourojeanni e Quiroga (2006), as Áreas Protegidas (AP) (que equivalem conceitualmente às unidades de conservação no ordenamento jurídico brasileiro) constituem instrumentos centrais da política ambiental contemporânea, não apenas por seu papel direto na conservação da biodiversidade, mas também por sua crescente relevância econômica no contexto da governança ambiental global. Estudos empíricos demonstram que as AP têm sido eficazes na contenção do desmatamento e da degradação florestal, e constituem fator determinante para a preservação dos ecossistemas e dos estoques de biodiversidade (Dourojeanni; Quiroga, 2006).

As áreas protegidas são uma forma preservar territórios de relevância ecológica e garantir que continuem a desempenhar papel fundamental de proteção, restauração e melhoramento dos processos naturais, ao passo que essa conservação está diretamente ligada ao modo de vida das comunidades que habitam a região. Assim, a garantia da subsistência dos povos e a proteção ao modo de vida tradicional é fundamental para o cumprimento dos objetivos de criação das UCs (Dudley, 2008). No mesmo sentido, resumem Sarlet e Fensterseifer:

As áreas ambientais especialmente protegidas são um mecanismo essencial para assegurar, por exemplo, a proteção da biodiversidade e do regime climático, ou seja, dois dos temas centrais e mais preocupantes da crise ecológica sem precedentes que vivenciamos hoje e que decorre direta e exclusivamente da magnitude da intervenção do ser humano na Natureza, notadamente em razão da destruição da cobertura florestal (e consequente liberação de gases do efeito estufa) e alteração dos habitats naturais das espécies da fauna e da flora em todos os cantos do Planeta (SARLET, FENSTERSEIFER, 2023, p. 889).

É nesse escopo que, diante da crise ambiental global e das mudanças climáticas que impõem desafios urgentes para a sustentabilidade dos ecossistemas e o bem-estar humano, surgem iniciativas de preservação ambiental diretamente atreladas às unidades de conservação e, conseqüentemente, às comunidades que nelas habitam. Instrumentos como o Pagamento por

Serviços Ambientais (PSA) e mecanismos mercadológicos, como o Sistema Brasileiro de Comércio de Emissões (SBCE) e o Mercado Voluntário de Carbono (MVC), emergem com promessas de promover e incentivar os benefícios ambientais e permitir a internalização de receitas pela comunidade, com base no princípio do produtor-provedor (Dib, 2025).

A promulgação da Lei Federal n.º 14.119/2021, que institui a Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais (PNPSA) e da Lei Federal n.º 15.042/2024, que institui o SBCE e o MVC demonstram os avanços do conceito de Serviços Ecossistêmicos (SE), reconhecidos como essenciais para a manutenção da biodiversidade frente ao avanço do aquecimento global. Esses mecanismos surgem para remunerar aqueles que mantêm suas florestas de pé e, com isso, evitam emissões associadas ao desmatamento e à degradação florestal (Furtado et. al, 2024).

Entretanto, há denúncias de projetos de REDD que apontam implicações referentes a alterações na relação das comunidades com seu ambiente. Como exemplo, Furtado et. al. (2024) denuncia projetos desenvolvidos em territórios indígenas que interferem nos modos de vida da população por causa de proibições de atividades tradicionais para manutenção da “floresta em pé”, além de aumento dos conflitos fundiários e internos, falta de conhecimento, consentimento e participação das comunidades na formulação e implementação dos projetos⁷ (Furtado et. al. 2024).

Essas constatações extraídas de casos concretos demonstram que as unidades de conservação, por serem espaço geográfico que contém recursos variados, bem como por possuírem compromisso legal de preservação desses recursos, põem as comunidades que habitam o território em posição de prestadoras de serviço ambiental que atrai o mercado voluntário de carbono. Por isso, frente à ameaça que esse mercado pode representar para o modo de vida das populações tradicionais, se faz necessária a administração do Estado. Isso,

⁷ A autora denuncia uma série de projetos irregulares de REDD+ na Amazônia, que têm sido associados a conflitos fundiários e sociais. Destaca-se casos de abandono forçado de terras, pressão para assinatura de contratos de comodato que inviabilizam a usucapião, promessas não cumpridas e impactos negativos na produção e na segurança alimentar das comunidades. Também são relatados conflitos internos estimulados pela contratação de moradores como “fiscais”, além de ações coercitivas como reuniões com presença policial, uso de armas, demolição de moradias e apreensão de instrumentos de trabalho, gerando um ambiente de insegurança sem benefícios às populações locais (CPT, 2024). No Acre, o Projeto Envira REDD+ impôs restrições ao uso da terra sem o conhecimento prévio das famílias, que denunciaram a comercialização de créditos e o descumprimento de benefícios prometidos; até 2024, o projeto emitiu quase 12 milhões de créditos, amplamente adquiridos por grandes empresas e instituições financeiras (WRM, 2018; EPBR, 2023; PODER360, 2023). No Pará, estado com maior incidência de desmatamento e conflitos, destacam-se projetos registrados no VCS e CCB, em especial o Projeto Jari/Pará, suspenso após denúncias de inclusão de terras públicas, o que levou à interrupção da emissão de créditos pela Verra; antes da suspensão, mais de 2,1 milhões de créditos haviam sido emitidos, sendo significativa parte comercializada, enquanto documentos do projeto atribuíam às famílias agricultoras e extrativistas a responsabilidade pelo desmatamento (CABETTE, 2023; ANTUNES, 2023).

pois as formas ancestrais comunitárias de gerir e utilizar recursos representa potenciais conflitos relacionados ao uso dos frutos que podem ser prejudiciais para os próprios objetivos finalísticos de conservação (Magno, 2022).

Nesse sentido, destaca-se que os projetos de carbono, quando implementados em territórios de domínio público ocupados por povos e comunidades tradicionais, como as Reservas Extrativistas, deixam de operar em um campo meramente econômico e passam a produzir efeitos jurídicos relevantes. Conforme assinala Alkmin (2023), a apropriação de terras e recursos naturais sob a lógica da compensação climática pode reproduzir assimetrias históricas de poder, o que exige a análise do instituto à luz do regime jurídico fundiário, das salvaguardas socioambientais e dos deveres estatais de proteção. Nessa linha, Martin Erich Rodack afirma que é preciso exigir previsão expressa no Plano de Manejo para exploração de créditos de carbono nas UC de domínio público, a exemplo das Resex⁸ (MPPA, 2023).

Dessa forma, em reservas que permitem o uso sustentável, o plano de manejo é fundamental para garantir que a gestão de recursos assegure os meios de subsistência das comunidades. É este instrumento que operacionaliza o conceito de "uso sustentável", definido como o uso de componentes da biodiversidade a uma taxa que não leve ao declínio de longo prazo e mantenha o potencial do território de atender as presentes e futuras gerações. Porém, sem regras claras, cria-se um vácuo legal onde práticas tradicionais podem ser confundidas com crimes ambientais (Dudley, 2008).

Dito de outra forma, ainda que as famílias residentes nos limites ou no entorno antes da delimitação da área como UC pratiquem historicamente a extração de produtos da floresta, essas ocupações passam por adaptação após a interferência estatal e de *players* como o mercado de carbono. Por isso é tão importante elaborar instrumentos de gestão que estejam em conformidade com os modos de vida tradicionais. Para Ostrom (1990), a premissa de um modelo de gestão compartilhada ou cogestão consiste em mecanismos e processos participativos, implementados de modo que a cooperação dos grupos utilizadores seja garantida, a fim de solucionar conflitos na gestão dos recursos comuns.

Em convergência a essa proposta, o SNUC prevê a participação da sociedade, através dos conselhos gestores, na gestão das Unidades de Conservação. Porém, em estudo de Dourojeanni e Quiroga que avaliou a efetividade do manejo institucional de áreas protegidas situadas no Brasil, em Honduras e no Peru, identificou-se a falta de recursos financeiros, de

⁸ O autor se manifestou em nota, na qual prestou esclarecimentos acerca do Parecer n.º 00185/2021*CPAR/PFE-ICMBio/PGF/AGU.

regularização fundiária e de planos de manejo, bem como excessos de estudos e reuniões não prioritárias e participação ineficaz da sociedade na gestão as AP (Dourojeanni; Quiroga, 2006).

Especificamente no Brasil, o Tribunal de Contas da União (TCU) constatou, através de auditoria operacional (Acórdão 3101/2013), que a gestão das UCs na Amazônia é caracterizada pela escassez crítica de pessoal, com média de um servidor para cada quase 1.990 km², e pela ausência de Planos de Manejo em mais da metade das unidades (TCU, 2013).

Os PMs, apesar de serem reconhecidos como ferramentas essenciais para o manejo efetivo e homogêneo das áreas de preservação, não estão disponíveis na maioria destas. Em relação à disponibilidade de recursos humanos, o TCU revelou a insuficiência do quadro de pessoal do ICMBio para gerir as UCs da Amazônia. O Tribunal destacou que, em estudo realizado pelo Funbio em 2009, verificou-se a necessidade de contratação de 800 novos servidores para que cada UC federal operasse com pelo menos cinco servidores. Nesse contexto, 84% das UCs da Amazônia contavam com menos de 5 servidores, sendo predominante a situação de apenas 1 ou 2 servidores por unidade, e existiam unidades sem nenhum servidor (TCU, 2013, p. 53).

Essa constatação corrobora com o entendimento de que a eficácia do plano de manejo depende da qualidade e da aplicação deste. A fragilidade institucional conduz a uma realidade cujos planos são essencialmente uma formalidade onerosa, pois raramente são aplicados, como indica Milano (1997) (Dourojeanni; Quiroga, 2006). Essa deficiência de administração pode levar, por exemplo, à imposição de regras que desrespeitam as instituições e leis consuetudinárias locais, o que enfraquece a autoridade tradicional da comunidade sobre seus recursos (Dudley, 2008).

Diante do exposto, constata-se que a efetividade das Unidades de Conservação depende do reconhecimento de que a conservação da biodiversidade está intrinsecamente ligada aos modos de vida e aos direitos territoriais das populações tradicionais, cuja presença histórica contribui para a preservação ambiental (Santilli, 2005; Dudley, 2008). Embora instrumentos como o PSA e os mercados de carbono tenham ganhado relevância na governança climática, sua implementação em territórios de uso coletivo, sem participação efetiva das comunidades, salvaguardas socioambientais e previsão nos planos de manejo, pode gerar conflitos e reproduzir assimetrias de poder (Furtado et al., 2024; Alkmin, 2023).

Esse risco é agravado pela fragilidade institucional da gestão das UCs no Brasil, marcada pela ausência de planos de manejo e de estrutura administrativa adequada, o que compromete o uso sustentável e a própria finalidade dessas áreas protegidas (Dourojeanni; Quiroga, 2006; TCU, 2013). Nesse cenário, a insuficiência da atuação estatal abre espaço para

a intensificação da atuação de agentes privados, cujos interesses econômicos passam a incidir diretamente sobre as Unidades de Conservação, o que representa riscos aos regimes jurídicos e aos direitos das comunidades tradicionais que nelas vivem.

2.3 A financeirização da natureza com a chegada do mercado de carbono às Reservas Extrativistas

Newell e Paterson (2010), no livro *Climate Capitalism*, afirmam que tentativas de reorganização social do capitalismo estão em curso, como resposta à crescente preocupação social com as mudanças climáticas. Assim, o mercado de carbono e o crescente comprometimento de elites políticas e financeiras com esses instrumentos constituem o que os autores chamam de “capitalismo climático”, que consiste na tentativa política de descarbonizar a economia global enquanto se assegura a continuidade do crescimento econômico (Newell; Paterson, 2010, p. 1).

Diante dessa da compreensão de relações entre a crise climática e o modo capitalista de produção, emerge na Amazônia a expansão do mecanismo financeiro REDD + (Redução das Emissões por Desmatamento e Degradação Florestal). Os territórios amazônicos são considerados estratégicos para implementação desses projetos, na medida em que são áreas mais conservadas, muitas delas com grandes riscos de desmatamento (Alkmin, 2023). Ou seja, há espaço para a financeirização da conservação ambiental, que intensifica a atuação do setor privado sobre as Unidades de Conservação através do mercado de créditos de carbono.

Nessa conjuntura, a fragilidade institucional demonstrada no tópico anterior pode viabilizar que esses mecanismos passem a operar como potenciais vetores de pressão sobre as UC e sobre os modos de vida das populações tradicionais. Para iniciar essa análise, faz-se necessário contextualizar a formação do regime internacional e nacional de combate às mudanças climáticas, bem como os aspectos centrais do mercado de carbono na modalidade REDD+, que se tornou o principal instrumento dessa governança na Amazônia.

Desde 1992, quando 165 países, dentre eles o Brasil, assinaram a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (United Nations Convention Framework on Climate Change - UNFCCC), se reconhece formalmente a necessidade de redução contínua e progressiva da emissão de gases de efeito estufa (GEE). A partir de então, as Conferências das Partes (COP) foram cenário da celebração de diversos acordos e marcos legais, como o

Protocolo de Quioto (1997)⁹ e o Acordo de Paris (2015)¹⁰, estabelecidos como instrumentos para o cumprimento desta obrigação, no que se incluem mecanismos de mercado destinados a alcançar as metas de redução de emissões (MPPA, 2023).

No Brasil, o compromisso voluntário com as ações de mitigação do efeito estufa se inicia em 2009, com a Lei n.º 12.187/2009, que institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC). São estabelecidos princípios, objetivos, diretrizes e instrumentos para mitigação das emissões de gases de efeito estufa, a fim de reduzir entre 36,1% e 38,9% das emissões até 2020 (art. 12). Em 2015, é lançada a estratégia nacional de REDD+ (ENREDD+), que cria a Comissão Nacional para REDD+ (CONAREDD+) a fim de dar cumprimento às salvaguardas internacionais do mecanismo (MPPA, 2023).

A regulação desse mercado avançou com a Lei n.º 15.042/2024, que instituiu o Sistema Brasileiro de Comércio de Emissões de Gases de Efeito Estufa (SBCE). A lei prevê a coexistência de um mercado regulado, onde haverá um limite máximo de emissões e a alocação de Cotas Brasileiras de Emissões (CBE), com a possibilidade de uso de créditos gerados por projetos de REDD+ e programas jurisdicionais, desde que obtenham direito de emissão fornecido pelo governo (Certificados de Redução ou Remoção Verificada de Emissões (CRVEs)). Estabelece, ainda, salvaguardas específicas para a inserção de terras indígenas e territórios de comunidades tradicionais nesse mercado, e exige respeito ao usufruto exclusivo desses povos e a repartição justa e equitativa dos benefícios (Reato, Silva, 2024).

Diante do exposto, observa-se que a demanda por redução de emissões de GEE gerou a necessidade de se criar incentivos financeiros às atividades desenvolvidas com esse fim e que, nesse contexto, surgiu o mercado de carbono. Convencionou-se internacionalmente que cada tonelada de dióxido de carbono (CO₂) que deixar de ser emitida na atmosfera equivale a um crédito de carbono transacionável, precificado a depender do tipo de mercado no qual é negociado (Garcia, 2018). Os aspectos da geração e comercialização dos créditos de carbono serão abordados a seguir, à luz das garantias estabelecidas pela Lei n.º 15.042/2024 para inserção das comunidades tradicionais da Amazônia nesse mercado.

⁹ Cria os primeiros mecanismos de mercado da Convenção do Clima: Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL) (art. 12); Implementação Conjunta (IC) (art. 6); e Comércio de Emissões (art. 17).

¹⁰ Trata-se de Tratado Internacional vinculante, assinado por 196 Partes na COP-21, em vigor desde novembro de 2016. Busca fortalecer a resposta às mudanças climáticas e aumentar a capacidade dos países de lidar com seus impactos. Estabelece o compromisso de manter o aumento da temperatura média mundial “bem abaixo” de 2 °C, com esforços para limitá-lo a 1,5 °C acima dos níveis pré-industriais. Para isso, cada país apresentou sua Contribuição Nacionalmente Determinada (NDC), com metas de redução de emissões. O Brasil comprometeu-se a diminuir suas emissões de gases de efeito estufa em 37% até 2025 e 43% até 2030, em relação aos níveis de 2005.

O mercado de créditos de carbono opera a partir de duas modalidades principais: o mercado regulado (ou compulsório) e o mercado voluntário. No mercado regulado, as metas de redução de emissões são impostas por lei a setores econômicos específicos e os créditos são negociados para atendê-las. Ou seja, o poluidor que se manteve abaixo de sua meta de emissões poderá negociar os créditos excedentes com o poluidor que extrapolou a meta, em um sistema denominado *cap-and-trade* (Furtado, et. al., 2024). No mercado voluntário, não há obrigações legais impostas por governos, mas as empresas adquirem créditos voluntariamente para compensar suas próprias emissões e cumprir metas de responsabilidade socioambiental corporativa (Garcia, 2018).

O mercado voluntário de carbono envolve dois aspectos fundamentais: a implementação de projetos de carbono e a certificação do crédito de carbono que pode ser comercializado¹¹. Esses projetos podem ser desenvolvidos em diferentes setores, como de energia, resíduos e, em particular, no setor florestal. Os projetos florestais na modalidade Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação Florestal (REDD+) são especialmente relevantes para o Brasil por representarem a maior parte dos projetos na Amazônia legal desenvolvidos e certificados pelo padrão Verra (HLMA, 2023). Por isso, a análise será detida a esta modalidade de mercado.

O mecanismo REDD+ foca especificamente na conservação de florestas, manejo sustentável e aumento de estoques de carbono florestal. O Artigo 5, do Acordo de Paris, incentiva as partes a utilizarem REDD+ para aumentar sumidouros de carbono, no que se incluem florestas e ecossistemas. Esses projetos se inserem no setor de Agricultura, Floresta e Outros Usos do Solo (AFOLU) e preveem ações que para garantir que o carbono presente na biomassa e no solo das florestas seja conservado na matéria orgânica. Ou seja, viabiliza-se a manutenção da floresta em pé, de modo a evitar a emissão do dióxido de carbono e outros gases que seriam emitidos na atmosfera caso a área fosse desmatada (HLMA, 2023).

¹¹ Além dos compradores e vendedores de créditos, esse mercado possui como atores os financiadores, as empresas desenvolvedoras de projetos e as entidades certificadoras. A Lei 15.042 estabelece como atores do mercado voluntário de carbono: i) o operador, na figura do agente regulado no SBCE, que é pessoa física ou jurídica, brasileira ou constituída de acordo com as leis do país, que detém diretamente ou através de algum instrumento jurídico, instalação ou fonte associada a atividade emissora de Gases de Efeito Estufa (GEE); ii) o gerador, na figura de pessoa física ou jurídica, povos de comunidades indígenas ou tradicionais que têm concessão, propriedade ou usufruto legítimo de bem ou atividade base para projetos de redução ou remoção de GEE; iii) o desenvolvedor, pessoa(s) jurídica(s) implementadora(s) de projeto de geração de créditos de carbono ou CRVE, em associação com seu gerador nos casos em que gerador e desenvolvedor forem distintos; iv) o certificador, que certifica os créditos para que se tornem transacionáveis (MATTOS FILHO, 2024). As certificadoras definem padrões internacionais de certificação, tais como o *Verified Carbon Standard* (VCS), mais utilizado globalmente e gerido pela certificadora Verra. Trata-se do estabelecimento de regras, procedimentos e metodologias para registrar projetos e emitir créditos transacionáveis (Miranda et. al., 2023).

A lógica dos projetos opera a partir de três critérios: i) cenário linha base, que considera a ausência do projeto e a exposição aos agentes vetores do desmatamento; ii) cenário do projeto, no qual esses fatores são monitorados e controlados e a floresta é mantida em pé; e iii) adicionalidade do projeto, que calcula a diferença do estoque de carbono entre esses dois cenários. A partir da adicionalidade, se calcula o crédito de carbono disponível para comercialização. Portanto, o REDD+ opera com base no pagamento por resultados (HLMA, 2023)¹².

O Brasil se destaca no mercado de carbono em razão da extensão da Floresta Amazônica. Sua contribuição para o sequestro de dióxido de carbono mundial se destaca entre os demais países, uma vez que as nações com grandes áreas florestais são fundamentais para a consolidação desse mercado. A Amazônia é o maior sumidouro de carbono do planeta, no qual se estima que esteja armazenado cerca de 17% do carbono contido na vegetação terrestre do mundo (Feldpausch et al., 2012).

Isso posto, considera-se que a Lei de Pagamentos por Serviços Ambientais (Lei 14.119/2021) define “serviços ambientais” como atividades individuais ou coletivas que favorecem a manutenção ou a melhoria dos “serviços ecossistêmicos” (Art. 2º, III). Estes, por sua vez, são definidos como benefícios relevantes para a sociedade gerados pelos ecossistemas (Art. 2º, II) (Brasil, 2021). Assim, compreende-se os projetos REDD+ como serviços ambientais, pois envolvem atividades de manutenção, recuperação ou melhoria de serviços ecossistêmicos, especificamente o estoque e sequestro de carbono (HLMA, 2023).

Complementarmente, os “pagamentos por serviços ambientais” são definidos pela Lei 14.119/2021 como transação de natureza voluntária, mediante a qual um pagador de serviços ambientais transfere a um provedor recursos financeiros ou outra forma de remuneração (Art. 2º, IV) (Brasil, 2021). Os créditos de carbono gerados por projetos REDD+, portanto, são uma forma de pagamentos por serviços ambientais (HLMA, 2023).

Em outras palavras, o conceito de Serviços Ecossistêmicos adotado pela Avaliação Ecossistêmica do Milênio (AEM) os descreve como benefícios que o homem obtém dos ecossistemas. Trata-se da provisão de água, plantas medicinais, polinização de culturas agrícolas, beleza cênica de paisagens, inspiração artística e proteção contra inundações,

¹² São três modalidades de REDD+, de acordo com Garcia, Rimmer, Canal e Vieira (2021). A modalidade “REDD+ como pagamento por resultados” não é um mecanismo de mercado, mas pode ser utilizada, por exemplo, para financiar a modalidade “REDD+ jurisdicional”. Esta, se refere ao REDD aplicado a determinadas áreas do país, seja território ou um estado, consideradas jurisdições. A terceira modalidade refere-se ao REDD+ como mecanismo de mercado, na qual projetos são desenvolvidos e os créditos de carbono gerados são comercializáveis, seja no mercado regulado ou voluntário (Miranda et. al., 2023). Essa modalidade é o foco desta análise.

elementos que assegura nossos meios de vida e o crescimento sustentável. De outro lado, o conceito de Serviços Ambientais corresponde a ações humanas para proteger os serviços ecossistêmicos e, por isso, passíveis de receber compensações (Brasil, 2018).

Porém, conforme destaca a antropóloga Andrea Oliveira (2023), a geração de créditos de carbono em comunidades tradicionais carrega um problema inerente que consiste na redução das complexidades e relações multiespecíficas que ocorrem no ambiente da floresta a algo intangível. Ela destaca que os povos da floresta estão em condição de construtores o espaço, e não de meros conservadores. Portanto, a mercantilização do não uso da terra não é um conceito comum a esses grupos, o que os coloca em estado de vulnerabilidade perante o assédio do mercado (Oliveira, 2023).

Na mesma lógica, Alkmin explora a noção de “colonialismo climático” como marco analítico para compreender formas de colonialismo relacionadas a questões climáticas. Dentre elas, o autor entende que o mercado de carbono mantém relações de poder historicamente desiguais perpetuadas pelo capitalismo e salienta que os que menos contribuíram para a crise climática frequentemente são os mais vulneráveis a seus impactos. Nesse sentido, usa alguns exemplos para ilustrar riscos inerentes ao REDD+ para os territórios de populações tradicionais em um contexto no qual não há qualquer regulamentação efetiva a respeito desse mercado¹³ (Alkmin, 2023).

Diante desse panorama, a Lei n.º 15.042/2024 representa um marco normativo relevante ao reconhecer, ao menos no plano formal, as especificidades territoriais, culturais e jurídicas das terras indígenas e dos territórios de comunidades tradicionais na inserção no mercado de carbono. Ao prever salvaguardas como o respeito ao usufruto exclusivo, a exigência de repartição justa e equitativa dos benefícios e a necessidade de consentimento desses povos, a lei dialoga diretamente com as críticas formuladas pela literatura acerca da vulnerabilidade estrutural dessas populações frente à financeirização da conservação.

Contudo, tais garantias não são, por si sós, suficientes para neutralizar os riscos de reprodução de assimetrias de poder próprias do chamado “capitalismo climático” (Newell; Paterson, 2010). A eficácia dessas previsões legais dependerá decisivamente de uma

¹³ A indústria do petróleo tem papel relevante nesse processo, utilizando mecanismos de compensação de emissões, como o REDD+ e tecnologias de captura de carbono, para neutralizar suas próprias emissões e ampliar investimentos em mercados “verdes”, a exemplo das projeções da Exxon Mobil (Valle, 2022). Pressões judiciais, como a condenação da Shell pelo Tribunal de Haia, têm intensificado o uso desses mecanismos, transferindo, contudo, os ônus da mitigação climática para comunidades indígenas, especialmente na Amazônia (Lang, 2022b). Nesse contexto, destacam-se investimentos da Shell na startup brasileira Carbonext e a celebração de contratos com diversos povos indígenas, posteriormente cancelados, em meio a críticas sobre assimetrias de poder, autonomia indígena e impactos socioterritoriais desses projetos (Adachi, 2022b; Bispo, 2023b; Antunes, 2023).

regulamentação infralegal clara, participativa e vinculante, bem como da atuação efetiva dos órgãos de governança climática e ambiental na fiscalização, no monitoramento e na garantia de informação qualificada às comunidades envolvidas (MPPA, 2023).

Na ausência dessa regulamentação, persiste o risco de que o REDD+ opere mais como vetor de pressão territorial do que como instrumento de justiça climática, o que atrapalha o potencial emancipatório objetivado pelo marco legal recente e reitera as dinâmicas de colonialismo climático denunciadas pela literatura crítica (Alkimin, 2023). Assim, compreende-se que a concretização da Lei n.º 15.042/2024 será determinante para definir se a inserção das comunidades tradicionais da Amazônia nesse mercado ocorrerá sob bases de proteção de direitos ou de aprofundamento de vulnerabilidades históricas.

Observa-se, portanto, que os riscos associados à inserção das Unidades de Conservação e dos territórios de comunidades tradicionais no mercado de créditos de carbono não decorrem exclusivamente da lógica econômica do REDD+, mas, sobretudo, da forma como o Estado estrutura, regula e fiscaliza essa inserção. A persistência de fragilidades institucionais, fundiárias e participativas cria um ambiente propício para que iniciativas privadas avancem sobre territórios de uso coletivo sem salvaguardas efetivas, o que desloca a conservação ambiental de uma política pública orientada por direitos para uma lógica predominantemente mercadológica. Nesse sentido, a análise das ameaças do setor privado às Unidades de Conservação conduz, necessariamente, ao exame da responsabilidade estatal na gestão dessas áreas, especialmente no que se refere à proteção socioambiental, à mediação de conflitos e à garantia dos direitos territoriais das populações tradicionais.

3. O REGIME JURÍDICO-ADMINISTRATIVO E A PROTEÇÃO ESTATAL DOS ATIVOS AMBIENTAIS

3.1 O dever de tutela socioambiental na gestão das Reservas Extrativistas

A responsabilidade estatal pela gestão das Unidades de Conservação e pela preservação socioambiental assume papel central na contenção dos riscos decorrentes da atuação de agentes privados em territórios de uso coletivo. Juliana Santilli (2005), ao discorrer sobre o papel do Estado brasileiro como garantidor do respeito à autonomia de vontade dos povos tradicionais e do cumprimento dos requisitos essenciais de validade dos atos jurídicos, entende que a intervenção estatal deve estar voltada para a garantia do respeito às formas de organização e representação dos povos tradicionais e do respeito aos direitos intelectuais coletivos a eles assegurados, sejam de cunho moral ou patrimonial (Santilli, 2005).

Nessa conjuntura, retoma-se o entendimento da autora de que a figura jurídica das Resex reconhece que as práticas culturais e os modos de vida das comunidades, ao promoverem a utilização dos recursos naturais de forma diferente das sociedades urbano-industriais, favorecem a preservação do meio ambiente (Santilli, 2005). Os conhecimentos das comunidades atrelados ao manejo tradicional da terra, que favorece a conservação e atrai as iniciativas de economia verde, são, em última instância, patrimônio intelectual das comunidades.

Internacionalmente, a recente aprovação do tratado da Organização Mundial da Propriedade Intelectual (OMPI) sobre Propriedade Intelectual, Recursos Genéticos e Conhecimento Tradicional Associado evidencia o reconhecimento da relevância jurídica desses conhecimentos enquanto bens coletivos vinculados a povos indígenas e comunidades tradicionais. Todavia, Cancelier (2024) destaca que o Tratado, ao restringir seus efeitos à obrigação de divulgação da origem dos recursos genéticos e dos saberes utilizados em invenções patenteáveis, sem instituir mecanismos jurídicos vinculantes de repartição de benefícios, e ao estabelecer cláusula expressa de não retroatividade, revela limites normativos que podem comprometer a efetiva tutela desses direitos (Cancelier, 2024).

Essa crítica reforça a necessidade de atuação estatal qualificada no plano interno para assegurar o cumprimento dos requisitos mínimos de validade do instrumento jurídico. O acesso e a utilização por terceiros de recursos associados a saberes tradicionais, sejam eles tangíveis ou intangíveis, deve ser autorizado pelos povos e comunidades detentores do conhecimento mediante consentimento prévio fundamentado (Santilli, 2005).

Nesse sentido, o Estado tem o papel de assistir e assessorar os detentores de conhecimentos tradicionais na observância dos requisitos de validade dos instrumentos jurídicos que concretizam a vontade destes povos. Santilli destaca a necessidade de que suas manifestações de vontade sejam livres de vícios (simulação, fraude ou erro) e plenamente conscientes e informadas, de modo que o processo deve ser constituído de várias fases e etapas (Santilli, 2005).

No âmbito das Unidades de Conservação, especialmente das Reservas Extrativistas, essa mediação estatal assume caráter indispensável, uma vez que os saberes associados ao manejo tradicional do território, ao serem convertidos em créditos de carbono transacionáveis, passam a integrar o patrimônio jurídico das comunidades. Nesse sentido, a Lei 15.042, de 11 de dezembro de 2024, nos termos do artigo 2º, VII, atribui a natureza de fruto civil aos créditos de carbono florestais de preservação ou reflorestamento, e traz como exceção os oriundos de

programas jurisdicionais, desde que respeitadas as limitações impostas a tais programas (Brasil, 2024).

Nesse sentido, Cancelier (2026) define fruto civil como coisas acessórias que tem a característica de poderem ser extraídas da coisa principal periodicamente, sem alterar a substância da coisa principal, danificá-la ou mesmo extingui-la, diferenciando-se do conceito de produtos. Os frutos podem ser classificados como naturais, industriais ou civis; estes, são ganhos ou acréscimos financeiros provenientes do bem principal, ou seja, rendimentos periódicos. Embora a Lei 15.042/2024 defina ao crédito de carbono como “fruto civil”, a interpretação jurídica do Ministério Público Federal (2025) estabelece que os contratos que versam sobre direitos de créditos de carbono têm natureza de interesse público quando incidentes em florestas públicas ou territórios de comunidades tradicionais.

Assim, mesmo que o crédito seja um fruto comercializável, a atividade que o gerou (manter a floresta em pé) é um serviço ambiental. Assim, por se tratar de contrato de natureza administrativa, deve haver a necessária interferência estatal (MPF, 2025).

Além disso, contratos relativos a direitos incidentes sobre o carbono, por serem relativos a serviços ambientais, devem observar os ditames da Lei dos Serviços Ambientais (Lei nº 14.119/2021). Isso implica obrigações como a averbação do contrato no Registro Público de Imóveis, que confere publicidade e segurança jurídica, e realização de Consulta Livre, Prévia e Informada (MPF, 2025).

Em vista disso, retoma-se a Portaria Conjunta n.º 4, de 25 de março de 2010, que dispõe sobre as concessões de direito real de uso feitas pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) ao Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio). Em seu art. 5º, determina que compete ao ICMBio, além de promover a regularização fundiária das áreas objeto de concessão de direito real de uso, formalizar os contratos com as comunidades tradicionais beneficiárias, dentre elas as Reserva Extrativista, e proporcionar os meios e as condições para que os objetivos das unidades de conservação federal sejam alcançados (INCRA; ICMBio, 2010).

A determinação está em conformidade com a responsabilidade do ICMBio por gerir, proteger e fiscalizar as Unidades de Conservação Federais existentes no país. Dentre as principais ações realizadas pela autarquia, estão a promoção e o fomento à pesquisa e o monitoramento; o desenvolvimento de políticas públicas em conjunto com as comunidades tradicionais que vivem no interior ou entorno das unidades de conservação; a estruturação das visitas às RESEX; o incentivo a participação da sociedade por meio de educação ambiental

prever os usos permitidos dos recursos naturais; e a prevenção e o combate a incêndios florestais, bem como a fiscalização e o combate aos crimes ambientais (ICMBio, 2025).

Essa conjuntura normativa revela que cabe ao ICMBio assegurar o cumprimento do entendimento do MPF sobre as salvaguardas aos direitos de povos indígenas e comunidades tradicionais. São elas: i) Direito à Consulta Livre, Prévia e Informada; ii) Averbação do contrato no Registro Público do Imóvel sobre o qual incide o projeto; iii) Direito de proteção ao território, ou seja, os contratos não podem, em hipótese alguma, alterar a natureza dos territórios tradicionais ou as relações com a terra; iv) Previsão de cláusulas resolutivas; v) Repartição justa de benefícios; e v) Respeito aos povos indígenas em isolamento (MPF, 2025).

Essas garantias convergem com o papel do Estado destacado por Santilli (2005) de assistir e assessorar os detentores de conhecimentos tradicionais na observância dos requisitos de validade dos instrumentos jurídicos que efetivam suas vontades quanto ao acesso e a utilização por terceiros de recursos associados a saberes tradicionais.

Essa responsabilidade se apresenta atrelada a interpretação integrativa das Normas Internacionais relacionadas ao Clima, diretamente ligada à Convenção 169, da Organização Internacional do Trabalho (OIT), internalizada no Brasil através do Decreto n.º 5051/2004. A Convenção estabelece a obrigatoriedade de Consulta Livre, Prévia e Informada (CLPI) aos povos e comunidades tradicionais, através de procedimento adequado, quando quaisquer medidas legislativas ou administrativas os afetem diretamente¹⁴. A consulta prévia deve

¹⁴ Artigo 6º 1. Ao aplicar as disposições da presente Convenção, os governos deverão: a) consultar os povos interessados, mediante procedimentos apropriados e, particularmente, através de suas instituições representativas, cada vez que sejam previstas medidas legislativas ou administrativas suscetíveis de afetá-los diretamente; b) estabelecer os meios através dos quais os povos interessados possam participar livremente, pelo menos na mesma medida que outros setores da população e em todos os níveis, na adoção de decisões em instituições efetivas ou organismos administrativos e de outra natureza responsáveis pelas políticas e programas que lhes sejam concernentes; c) estabelecer os meios para o pleno desenvolvimento das instituições e iniciativas dos povos e, nos casos apropriados, fornecer os recursos necessários para esse fim. 2. As consultas realizadas na aplicação desta Convenção deverão ser efetuadas com boa fé e de maneira apropriada às circunstâncias, com o objetivo de se chegar a um acordo e conseguir o consentimento acerca das medidas propostas. Artigo 7º 1 Os povos interessados deverão ter o direito de escolher suas, próprias prioridades no que diz respeito ao processo de desenvolvimento, na medida em que ele afete as suas vidas, crenças, instituições e bem-estar espiritual, bem como as terras que ocupam ou utilizam de alguma forma, e de controlar, na medida do possível, o seu próprio desenvolvimento econômico, social e cultural. Além disso, esses povos deverão participar da formulação, aplicação e avaliação dos planos e programas de desenvolvimento nacional e regional suscetíveis de afetá-los diretamente. 2. A melhoria das condições de vida e de trabalho e do nível de saúde e educação dos povos interessados, com a sua participação e cooperação, deverá ser prioritária nos planos de desenvolvimento econômico global das regiões onde eles moram. Os projetos especiais de desenvolvimento para essas regiões também deverão ser elaborados de forma a promoverem essa melhoria. 3. Os governos deverão zelar para que, sempre que for possível, sejam efetuados estudos junto aos povos interessados com o objetivo de se avaliar a incidência social, espiritual e cultural e sobre o meio ambiente que as atividades de desenvolvimento, previstas, possam ter sobre esses povos. Os resultados desses estudos deverão ser considerados como critérios fundamentais para a execução das atividades mencionadas. 4. Os governos deverão adotar medidas em cooperação com os povos interessados para proteger e preservar o meio ambiente dos territórios que eles habitam.

viabilizar o diálogo entre as partes e deve ocorrer na fase de planejamento e antes de qualquer ato decisório que potencialmente afete o território, de modo que se permita a revisão do projeto inicial ou sua não realização (MPPA, 2023). Por se observar que a realização de uma CLPI eficiente viabiliza o cumprimento das demais salvaguardas listadas pelo MPF (2025), a análise aqui será detida a ela.

É imperativo destacar que a Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), em caso que envolveu o Povo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Equador, definiu que o procedimento é responsabilidade do Estado e não pode, em hipótese alguma, ser assumido por particulares ou pelos diretamente interessados na obtenção do consentimento. Ou seja, em qualquer relação contratual, o que inclui aquelas sobre créditos de carbono, o procedimento deve ser corretamente observado, nos moldes da Convenção OIT n.º 169 e precedentes da CIDH (MPPA, 2023).

Diante do exposto, verifica-se que a responsabilidade estatal pela gestão das Unidades de Conservação, especialmente das Reservas Extrativistas, deve ser compreendida como elemento essencial da tutela dos direitos territoriais, culturais e intelectuais das comunidades tradicionais, nos termos propostos por Santilli (2005), adquirindo novos contornos normativos a partir da Lei n.º 15.042/2024. Ao reconhecer os créditos de carbono florestais como frutos civis juridicamente qualificáveis, o diploma legal insere os serviços ambientais prestados por territórios coletivos em uma lógica patrimonial e contratual que intensifica a necessidade de mediação estatal, sob pena de conversão indevida de saberes tradicionais e práticas de manejo em ativos econômicos dissociados de seus titulares originários (Santilli, 2005; Brasil, 2024).

Nesse contexto, os pressupostos doutrinários que atribuem ao Estado o dever de assegurar a validade dos atos jurídicos praticados por povos e comunidades tradicionais, especialmente quanto à liberdade, informação e ausência de vícios de consentimento, passam a constituir requisitos jurídicos indispensáveis à própria instituição do mercado de créditos de carbono em Unidades de Conservação (Santilli, 2005; MPF, 2025). A leitura integrada da Lei n.º 15.042/2024 com a Lei n.º 14.119/2021 e com a Convenção n.º 169 da OIT evidencia que contratos que envolvem ativos climáticos, ainda que qualificados como frutos civis, devem observar as salvaguardas próprias dos direitos territoriais e culturais, sob pena de nulidade material ou de desvio da função socioambiental da unidade (MPPA, 2023).

Assim, a atuação estatal, especialmente por meio do ICMBio, não se limita à fiscalização posterior dos contratos, mas constitui condição prévia para a legitimação do acesso de terceiros a recursos associados a saberes tradicionais, uma vez que a própria financeirização desses saberes, autorizada e estruturada pela Lei n.º 15.042/2024, amplia os riscos de assimetria

contratual e de esvaziamento da autodeterminação comunitária apontados pela doutrina (Santilli, 2005; MPF, 2025).

3.2. O CCDRU como instrumento de gestão e garantia de direitos patrimoniais coletivos

A incorporação dos créditos de carbono ao ordenamento jurídico como ativos dotados de relevância patrimonial, promovida pela Lei nº 15.042/2024, desloca o eixo da atuação estatal da mera proteção territorial para a viabilização jurídica dos instrumentos referentes a exploração econômica dos serviços ambientais prestados pelas Unidades de Conservação. Conforme será exposto, esse deslocamento não implica a criação de novos direitos territoriais, mas a reconfiguração dos efeitos jurídicos atribuídos a instrumentos já existentes, entre os quais se destaca o Contrato de Concessão de Direito Real de Uso (CCDRU).

Os deveres estatais de assistência, assessoria e garantia da validade dos atos jurídicos praticados pelas comunidades tradicionais delineados por Santilli (2005), não decorrem diretamente do CCDRU, mas passam a ser operacionalizados por meio dele. O contrato se presta a estruturar a relação entre o Estado, o território e os sujeitos coletivos beneficiários (Brasil, 2000; Brasil, 2019), mas passa a funcionar como um instrumento jurídico intermediário. Ainda que não se seja fonte garantidora direitos territoriais ou culturais dessas comunidades, ele é o instrumento jurídico de materialização da permanência territorial (Brasil, 2019).

Por essa razão, a análise do regime jurídico do CCDRU mostra-se imprescindível não porque esse instrumento, em si, proteja conhecimentos tradicionais ou institua autonomia comunitária, mas porque constitui a base formal que viabiliza o exercício desses direitos no contexto das Unidades de Conservação e, mais recentemente, no âmbito do mercado de créditos de carbono (Brasil, 2019). A relevância do CCDRU reside, portanto, em sua função de suporte jurídico para a legitimação do uso do território e para a atribuição de efeitos econômicos aos serviços ambientais dele derivados.

A Concessão de Direito Real de Uso está prevista no Decreto Lei n.º 271, de 28 de fevereiro de 1967, na Lei n.º 9.636, de 15 de maio de 1988, e na Lei n.º 11.481, de 31 de maio de 2007. Trata-se de ajuste formal através do qual a administração pública, concede a integralidade ou parte do território de uma área protegida às comunidades que se beneficiam daquele espaço, mediante obrigações recíprocas pactuadas e a preservação do domínio estatal sobre a área (Brasil, 2019).

No âmbito do Sistema Nacional de Unidades de Conservação, a materialização desse pacto jurídico ocorre a partir da Lei nº 9.985/2000, que caracteriza as Reservas Extrativistas,

Reservas de Desenvolvimento Sustentável e Florestas Nacionais como unidades de conservação de uso sustentável, de domínio público, e estabelece o CCDRU como o principal instrumento para formalizar a relação entre o Estado e as populações tradicionais residentes nessas áreas (Brasil, 2000). Nesses casos, o contrato não reconhece um direito originário de propriedade, mas consolida juridicamente a permanência territorial e o uso coletivo do espaço.

Esse modelo contratual surgiu a partir do movimento dos seringueiros na década de 1980, que se opôs à lógica de destruição ambiental em curso e propôs pacto pela conservação da natureza. A solução institucional encontrada não foi a transferência da propriedade da terra, mas a construção de um regime jurídico de uso comum, formalizado por meio do CCDRU, associado a mecanismos de cogestão entre o poder público e as comunidades beneficiárias (Brasil, 2019).

O CCDRU é o instrumento responsável por: i) consolidar a regularização fundiária nas unidades de conservação das Reservas Extrativistas e Reservas de Desenvolvimento Sustentável e das Florestas Nacionais com populações tradicionais identificadas; e ii) pactuar direitos e deveres relacionados à promoção de desenvolvimento socioambiental das comunidades parceiras na missão de conservação do Instituto (Brasil, 2019). Portanto, sua função central não é conferir autonomia plena, mas estabelecer limites, deveres e possibilidades de uso compatíveis com os objetivos da unidade de conservação.

É permitido a quem recebe a concessão fazer uso da área em conformidade com os objetivos específicos de regularização fundiária, interesse social, cultivo da terra, aproveitamento sustentável, preservação das comunidades tradicionais e seus meios de subsistência, desde que respeitados os instrumentos de gestão da UC, como o Plano de Manejo e o Acordo de Gestão. Ainda que assegure o uso privativo coletivo, o CCDRU não afasta o domínio da União sobre a área, nem elimina o papel de supervisão e controle exercido pelo órgão gestor (Brasil, 2019).

Antes da promulgação da Lei n.º 15.042/2024, em Unidades de Conservação de domínio público onde o CCDRU ainda não havia sido emitido, a competência para a celebração de contratos de crédito de carbono, inclusive a seleção de parceiros interessados, permanecia concentrada no órgão gestor, o ICMBio. As comunidades concessionárias somente podiam celebrar contratos diretamente com o setor privado caso o CCDRU e o Plano de Manejo previssem expressamente essa possibilidade (HLMA, 2023).

Contudo, a Lei n.º 15.042/2024 encerra essa dicotomia ao definir expressamente que a titularidade originária dos créditos de carbono cabe ao "gerador", conceito que a própria lei define como aquele que tem a "concessão, a propriedade ou o usufruto legítimo" da área (art.

2º, XIV) (Brasil, 2024). Para as comunidades extrativistas, a lei reconhece expressamente a titularidade originária sobre os créditos gerados em áreas objeto de CCDRU (art. 43, VI) (Brasil, 2024). Com isso, o CCDRU passa a operar como elemento jurídico essencial para a identificação do sujeito legitimado a decidir sobre o destino econômico do carbono florestal.

Nesse novo marco normativo, o CCDRU não cria a autonomia comunitária, mas funciona como a condição jurídica que permite seu exercício. A lei estabelece, inclusive, que, em programas jurisdicionais (Estado vende créditos contabilizados em todo o território), deve ser resguardado aos concessionários o direito de requerer, a qualquer tempo e de maneira incondicionada, a exclusão de suas áreas desses programas estatais (Brasil, 2024; MPF, 2025).

Embora a legislação pertinente ao CCDRU aplicado às Reservas Extrativistas esteja formalmente vinculada à concessão de uso de imóvel público, insere-se no campo dos direitos territoriais de povos e comunidades tradicionais. Assim, a proteção conferida por esse instrumento não se limita à ocupação física da terra, mas alcança a forma de uso, gestão e tomada de decisões sobre o território. Por isso, os contratos firmados no âmbito do mercado de créditos de carbono, mesmo que revestidos de natureza civil, interferem diretamente em direitos étnicos fundamentais, razão pela qual continuam a demandar observância de normas específicas e salvaguardas (MPPA, 2023).

Nessa conjuntura, as diretrizes da IUCN contribuem para a compreensão do modelo de governança adotado. A distinção entre governança e propriedade estipulada reconhece que a autoridade decisória sobre os recursos naturais pode ser exercida por diferentes arranjos institucionais, independentemente do domínio formal da terra. No modelo definido pela IUNC, as Resex com CCDRU inserem-se no Tipo D de governança, no qual as comunidades exercem autoridade decisória reconhecida juridicamente, ainda que sob supervisão estatal (Dudley, 2008).

Conforme visto, a Portaria Conjunta n.º 4, de 25 de março de 2010, determina a responsabilidade do ICMBio em proporcionar os meios e as condições para que os objetivos das unidades de conservação federal sejam alcançados (INCRA; ICMBio, 2010). No caso das Reservas Extrativistas, tais objetivos são tanto a proteção do patrimônio natural quanto a salvaguarda e promoção dos direitos das comunidades tradicionais, cujos modos de vida são fundamentais para a conservação da biodiversidade (Brasil, 2019).

Por fim, a Lei nº 15.042/2024, ao reconhecer a titularidade comunitária dos créditos de carbono, reforça o poder decisório das comunidades sobre seus territórios associados ao CCDRU. Esse reconhecimento, contudo, não afasta o dever estatal de acompanhamento, validação e controle dos contratos celebrados. A inserção desses territórios no mercado de

carbono envolve interesses públicos primários relacionados tanto à proteção do patrimônio ambiental da União quanto à garantia dos direitos territoriais e culturais das comunidades tradicionais, o que justifica a permanência da atuação do ICMBio como órgão responsável pela tutela jurídica desse arranjo institucional (MPPA, 2023; MPF, 2025).

3.3. Limites e atribuições do órgão gestor na intermediação de contratos climáticos

De acordo com Gonçalves et. al, políticas de regularização fundiária “precisam considerar os arranjos sociais e ordenamentos territoriais”, pois “ignorá-los seria uma forma de desqualificação de suas estratégias de organização”. Nesse sentido, a Concessão de Direito Real de Uso (DRU) pode ser considerado uma modalidade juridicamente consistente de regularização fundiária. Cabe lembrar que o Direito Real de Uso faz parte da categoria de direitos reais sobre coisas alheias, permitindo ao usuário utilizar da coisa. Isso ocorre de forma não tão abrangente quanto o permitido pelo direito real de usufruto, mas não tão limitada quanto o direito real de habitação; assim, o usuário pode fruir da utilidade da coisa com mais segurança (Cancelier, 2026).

Na Amazônia, essas políticas são perpassadas pelas relações intrínsecas com os mercados internacionais. As disputas e interesses econômicos pela floresta passaram pelo ciclo agrícola, no século XVIII, pelas colocações de borracha na região, no século XIX, pela exploração madeireira, no século XX, e culminaram, nos dias de hoje, em interesses diversos, que incluem minérios, recursos hídricos e os "serviços ambientais". As datações históricas, porém, não são compreendidas de forma linear e cronológica, mas como relação simultânea de formas contraditórias de explorar lucrativamente os recursos da floresta amazônica (Gonçalves et. al, 2016, p. 285).

Considerando a regularização fundiária através do direito real de uso, Gonçalves et. al entende que cabe ao órgão gestor do território manter canal de diálogo com a comunidade e promover a gestão compartilhada. Nesse sentido, a participação comunitária, a construção coletiva de um plano de uso e manejo dos recursos naturais e a caracterização socioantropológica são procedimentos básicos para a regularização fundiária por meio de uma concessão de direito real de uso (Gonçalves et. al., 2016).

No século XXI, a exploração predatória de recursos naturais coexiste com a prestação de serviços ambientais, monetizada pelos projetos REDD+. Portanto, a interseção entre o modelo de regularização fundiária e o mercado de carbono precisam considerar os arranjos sociais e ordenamentos territoriais constituídos pelos povos tradicionais, de modo que não se desqualifique suas estratégias próprias de organização (Gonçalves et. al, 2016, p. 284).

Nesse contexto, a ampliação da autonomia econômica das comunidades tradicionais decorrente da titularidade originária dos créditos de carbono (art. 43, IV, Lei n.º 15.042/2024) não elimina o regime jurídico-administrativo incidente sobre as Unidades de Conservação, que continua sob domínio da União (Brasil, 2024). A Lei tampouco transforma os contratos de carbono em relações privadas ordinárias, mantendo a natureza de interesse público e contrato administrativo que exige intervenção estatal (MPF, 2025).

Tanto é assim que o art. 47, I, a, condiciona a emissão dos CRVE ao consentimento resultante da consulta livre, prévia e informada prevista pela Convenção n.º 169, da Organização Internacional do Trabalho (OIT), e ao cumprimento das salvaguardas ambientais. O artigo 49, por sua vez, estabelece que o desenvolvimento de projetos em áreas de propriedade e usufruto públicos fica vinculado à manifestação e anuência prévia dos órgãos responsáveis pela gestão dessas áreas (no caso, o ICMBio) (Brasil, 2024).

Conforme já explicado, o Ministério Público Federal afirma que os créditos de carbono gerados em florestas públicas e territórios de comunidades tradicionais, a despeito de serem definidos legalmente como “fruto civil”, permanecem submetidos a um regime de interesse público. Por isso, tais contratos não podem ser tratados como negócios civis ordinários, uma vez que devem observar os comandos da Lei nº 14.119/2021, inclusive no que se refere à publicidade registral e à realização de CLPI (MPF, 2025, p. 41). Essa interpretação coloca a atuação estatal e, em especial, a do órgão gestor da unidade, como elemento estruturante desse arranjo jurídico.

Diante da necessária articulação do ICMBio a fim de regulamentar tais contratos e formas de remuneração da comunidade, o Ministério Público do Pará, em Nota Técnica (2023), destaca duas dimensões: a primeira referente a titularidade dos créditos de carbono, que decorre da dominialidade e regime fundiário do bem. Ou seja, o imóvel de domínio público deve submeter sua utilização a todas as cautelas para a proteção do patrimônio público. A segunda, se refere a repartição de benefícios às comunidades que prestam efetiva contribuição à estabilidade climática e devem obrigatoriamente respeitar a autonomia dos povos.

Assim, a partir da análise jurisdicional e dos pronunciamentos dos órgãos públicos vigentes, de acordo com os distintos regimes fundiários de uso da terra, o Ministério Público entende como obrigações estatais ante a incidência de salvaguardas:

Atuação obrigatória em decorrência da dominialidade, no sentido de assistência e garantia de direitos, sobretudo por parte do órgão gestor da UC. A obrigatoriedade de participação do órgão gestor não deve comprometer a livre determinação das comunidades tradicionais beneficiárias da UC, limitando-se ao acompanhamento, assessoria e verificação de conformidade das atividades propostas com os

instrumentos de gestão de UC vigentes como planos de manejo e CCDRUs (MPPA, 2023, p. 52).

Por fim, reconhece que são salvaguardas mínimas a serem garantidas:

Incidência do Regime de Direito Administrativo, com a necessidade de acompanhamento do poder público, no caso do órgão gestor da UC, CLPI, repartição de benefícios e análise de impactos sociais e ambientais, assim como dos compromissos trans geracionais das atividades comprometidas nos projetos de carbono. Consentimento prévio da comunidade, respeitadas seus usos, costumes e instâncias de liberação e em caso de existência, observando os protocolos de consulta e consentimento autônomos das comunidades (MPPA, 2023, p. 52).

Desse modo, a incidência de projetos de créditos de carbono em Reservas Extrativistas não pode ser tratada como relação privada ordinária, sob pena de esvaziamento do regime jurídico protetivo dessas áreas. A atuação do ICMBio, enquanto órgão gestor, revela-se condição indispensável para garantir a observância da consulta livre, prévia e informada, a repartição justa de benefícios e a compatibilidade dos projetos com os instrumentos de gestão da Unidade (Malungu et. al., 2024).

A ausência de regulamentação específica e de atuação institucional consistente tende a produzir insegurança jurídica, fragilizar a autonomia comunitária e comprometer a função socioambiental das Reservas Extrativistas. Isso, pois, o reconhecimento da titularidade dos créditos de carbono às comunidades tradicionais pela Lei n.º 15.042/2024 perpassa deveres estatais de tutela do patrimônio público ambiental, os quais devem necessariamente respeitar os direitos territoriais das comunidades envolvidas (Gonçalves et al., 2016).

Nesse sentido, retoma-se o entendimento desenvolvido nos itens 2.2 e 2.3 de que a atuação estatal nas Unidades de Conservação, especialmente por meio do ICMBio, não se limita à contenção da exploração predatória de recursos naturais, mas passa a coexistir com novos instrumentos econômicos de governança ambiental, como a monetização da prestação de serviços ambientais viabilizada pelos projetos de REDD+ (Santilli, 2005; Dib, 2025; Furtado et al., 2024).

A elaboração e a implementação dos planos de manejo assumem, nesse contexto, função estruturante ao operar como instância de mediação entre o regime jurídico-administrativo da Unidade, os arranjos sociais e territoriais das populações tradicionais e a inserção de mecanismos de mercado que incidem diretamente sobre o território (Dudley, 2008; Dourojeanni; Quiroga, 2006).

Como demonstrado, a ausência ou fragilidade desses instrumentos tende a ampliar assimetrias de poder, favorecendo a atuação de agentes privados em detrimento das formas

consuetudinárias de organização e uso do território, o que é agravado no âmbito dos projetos de carbono, dada a financeirização da conservação ambiental denunciada por Alkmin (2023) e Newell e Paterson (2010).

Assim, a interseção entre o modelo de regularização fundiária por meio da concessão de direito real de uso e o mercado de carbono exige que os planos de manejo sejam concebidos sob uma lógica de cogestão efetiva, capaz de reconhecer os povos tradicionais como sujeitos territoriais ativos e não meros prestadores de serviços ambientais, assegurando que a remuneração climática não desqualifique seus modos de vida nem subverta os objetivos finalísticos das Unidades de Conservação (Gonçalves et al., 2016; Ostrom, 1990; Alkmin, 2023).

4. GOVERNANÇA INSTITUCIONAL E DESAFIOS PRÁTICOS NO MERCADO DE CARBONO

4.1 Regulação do mercado voluntário pelo ICMBio em Reservas Extrativistas

Após análise da responsabilidade do ICMBio na proteção das Unidades de Conservação, tanto em relação à efetiva preservação do meio ambiente quanto à garantia dos direitos dos povos e comunidades tradicionais no território, que decorre da concessão de direitos reais de uso através do CCDRU, impõe-se verificar de que forma o Instituto tem exercido essa responsabilidade.

Com o intuito de identificar as ações coordenadas do Governo Federal para efetivar programas de enfrentamento ao desmatamento, o escritório Hernandez Lerner & Miranda realizou, em 2023, entrevistas com atores do governo e solicitações de acesso à informação sobre o tema. Embora o ICMBio detenha competência legal para administrar as Unidades de Conservação federais, sua atuação no que concerne à exploração econômica de créditos de carbono em Reservas Extrativistas tem sido marcada por indefinições normativas e oscilações interpretativas. Essa fragilidade institucional decorre da ausência de regulamentação específica sobre o tema no âmbito interno da autarquia, o que contribui para um cenário de insegurança jurídica quanto à forma de celebração de contratos relacionados ao mercado voluntário de carbono em áreas de domínio público da União (HLMA, 2023).

Essa instabilidade normativa é evidenciada nos documentos jurídicos produzidos pelo ICMBio no ano de 2022. A Nota n.º 00417/2022/CPAR/PFE-ICMBio/PGF/AGU, de 20 de julho de 2022, definiu que o Instituto possui competência para promover regulamentação complementar à Lei n.º 14.119/2021 (que institui a política nacional de Pagamento por Serviços Ambientais - PSA) e para celebrar contratos de PSA no âmbito das Unidades de Conservação

federais, compreendendo, nesse escopo, a comercialização de créditos de carbono florestal (HLMA, 2023, p. 45).

Posteriormente, o Despacho n. 00351/2022/CPAR/PFE-ICMBio/PGF/AGU, de 19 de setembro de 2022, aprovado pelo Despacho n. 01058/2022/GABINETE/PFE-ICMBio/PGF/AGU mudou esse entendimento ao estabelecer a necessidade de previsão expressa no Plano de Manejo para a exploração de créditos de carbono nas Unidades de Conservação de domínio público, conforme o art. 26 do Decreto n.º 4.340/2002. Assim, a celebração direta de contratos por associações comunitárias somente seria juridicamente admissível caso houvesse previsão expressa nos instrumentos de gestão da unidade (HLMA, 2023, p. 45).

Enquanto isso, o Parecer n. 00185/2021/CPAR/PFE-ICMBio/PGF/AGU expôs entendimento de que a Lei 14.119/21 não traz alguns pontos necessários para que o Instituto proceda às contratações sobre venda de créditos de carbono em Reservas Extrativistas. Por isso, entendeu que, em que pese a atribuição do Presidente da República para regulamentação geral e abstrata, nada impede que o ICMBio edite norma que regulamente a contratação por serviços ambientais, na modalidade compensação vinculada a certificado de redução de emissões por desmatamento e degradação (MPPA, 2023, p. 50).

Em nota, o Ministério Público do Pará sintetiza os aportes decorrentes da apreciação dos regimes jurídicos fundiários vigentes e das apreciações já realizadas por órgãos públicos sobre o tema. Acerca do regime fundiário e de uso da terra observado nas Unidade de Conservação de domínio público e Áreas Públicas de uso coletivo, demonstra as seguintes diretrizes que devem nortear a incidência de salvaguardas e obrigações estatais:

Território e Dominialidade: Unidade de Conservação de domínio público destinada ou com presença de povos e comunidades tradicionais; Área pública de uso coletivo, compatível com a categoria espaço territorial especialmente protegido, coligada com a obrigação de proteção do patrimônio cultural;
Papel do Estado: Atuação obrigatória em decorrência da dominialidade, no sentido de assistência e garantia de direitos, sobretudo por parte do órgão gestor da UC. A obrigatoriedade de participação do órgão gestor não deve comprometer a livre determinação das comunidades tradicionais beneficiárias da UC, limitando-se ao acompanhamento, assessoria e verificação de conformidade das atividades propostas com os instrumentos de gestão de UC vigentes como planos de manejo e CCDRUs;
Salvaguardas mínimas: Incidência do Regime de Direito Administrativo, com a necessidade de acompanhamento do poder público, no caso do órgão gestor da UC, CLPI, repartição de benefícios e análise de impactos sociais e ambientais, assim como dos compromissos trans geracionais das atividades comprometidas nos projetos de carbono. Consentimento prévio da comunidade, respeitadas seus usos, costumes e instâncias de liberação e em caso de existência, observando os protocolos de consulta e consentimento autônomos das comunidades (MPPA, 2023, p. 52).

Essa instabilidade institucional não se limita ao plano abstrato, mas produz efeitos concretos sobre territórios específicos, como será demonstrado no estudo de caso das Reservas Extrativistas Mapuá e Terra Grande-Pracuúba. Nessas Resex, os instrumentos de gestão vigentes concentram-se na regulamentação do uso tradicional dos recursos naturais, como a exploração madeireira de baixo impacto, a pesca e a agricultura de subsistência. Não há, nesses documentos, qualquer previsão acerca da comercialização de ativos ambientais intangíveis, como o carbono florestal (INCRA, 2013; Costa, s.d.).

A ausência de instrumentos de gestão capazes de operacionalizar as diretrizes do MPPA transcritas, tais como a repartição de benefícios, a análise de impactos sociais e ambientais e a garantia de consulta livre, prévia e informada expõe as comunidades a riscos de captura econômica, cláusulas abusivas e reprodução de assimetrias de poder denunciados pela literatura crítica e pelos órgãos de controle (Gonçalves, 2016; MPPA, 2023).

A Lei 15.042/2024, ao definir que os projetos em áreas de usufruto público, como as Resex, dependem de manifestação e anuência prévia do órgão gestor (ICMBio), reforça a natureza de interesse público e contrato administrativo destes instrumentos jurídicos ao exigir fiscalização estatal para evitar lesão ao patrimônio público. Portanto, ainda que reconheça a titularidade dos créditos às comunidades e sua competência para firmamento dos contratos, não exime o órgão estatal do dever de assistência técnica e jurídica (Brasil, 2024; MPF, 2025).

Nesse sentido, o caso do Projeto Ecomapuá Amazon REDD pode ser usado como referencial para percepção da articulação do Instituto Chico Mendes sobre o tema. O caso ganhou projeção a partir de uma ação judicial proposta pelas associações de moradores das Resex contra vários players que, conforme alegado, utilizaram indevidamente direitos incidentes sobre o território em detrimento dos direitos das comunidades extrativistas detentoras dos direitos reais de uso sobre a região (MPPA, 2023). A problemática jurídica em torno do caso dialoga com a instabilidade normativa do ICMBio na medida em que a ausência do cumprimento das salvaguardas e obrigações estatais deu ensejo à judicialização, conforme será demonstrado pelo detalhamento do caso a seguir.

4.2. O caso Ecomapuá Amazon REDD como exemplo da governança exercida pelo ICMBio nesse mercado

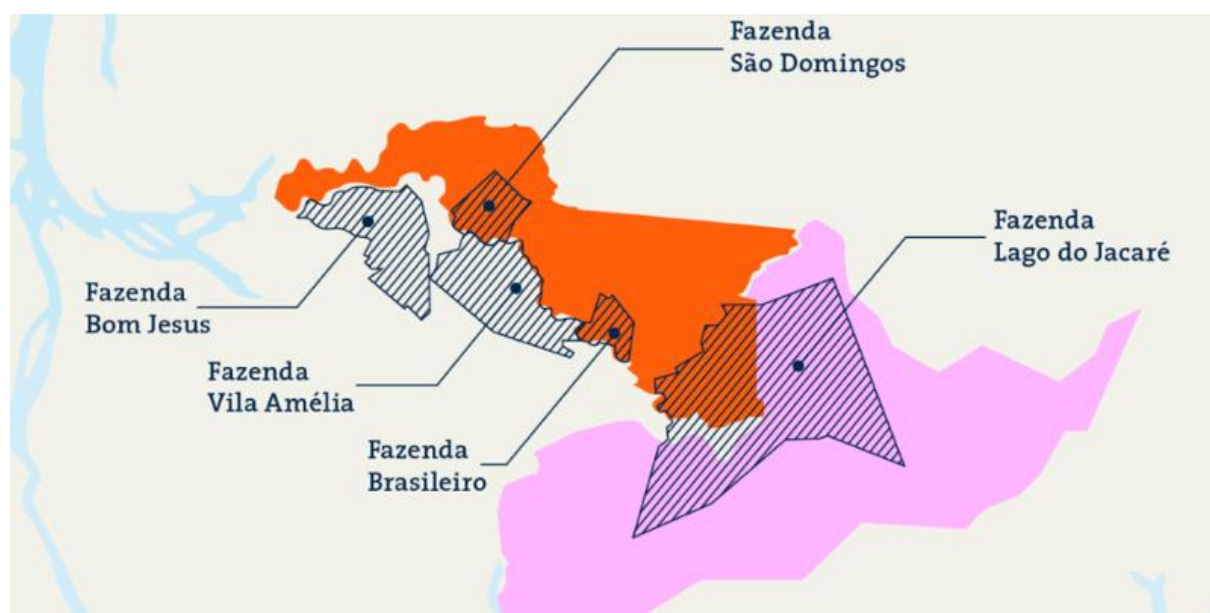
Em 2002, tiveram início, na Ilha do Marajó, as atividades do Projeto de Carbono Sustentável Ecomapuá Amazon REDD. Implementado em cinco propriedades, o projeto abrange uma área de 97.007,22 hectares. De acordo com o documento *Project Description: VCS Version 4.0*, seu objetivo central é evitar o desmatamento previsto de 1.157 hectares, o que

corresponde a uma redução estimada de aproximadamente 851.933 tCO₂e em emissões no período de 1º de janeiro de 2003 a 31 de dezembro de 2032 (Sustainable Carbon, 2020). A iniciativa foi registrada no padrão de certificação Verified Carbon Standard (VCS/Verra) e passou a comercializar créditos de carbono a partir de 2013 (Anjos, 2022).

A empresa responsável pelo projeto, Ecomapuá Conservação, era denominada Santana Madeiras Ltda. até julho de 2001. Após ser vendida, mudou de nome e se reestruturou como empresa de conservação de florestas nativas, apesar do histórico de exploração madeireira na Ilha do Marajó (Gonçalves et. al., 2016, p. 136). Em reportagem, Anjos (2021) revela que, na transação, o empresário adquiriu também as fazendas da madeireira nos municípios de Breves, Curralinho e São Sebastião da Boa Vista, onde se situam as Reservas Extrativistas Mapuá e Terra Grande-Pracuúba (Anjos, 2021).

Nesse sentido, verifica-se que aproximadamente 65% da área utilizada pelo Projeto Ecomapuá Amazon REDD incide sobre territórios das Resex. Ainda assim, os créditos gerados a partir do “desmatamento evitado” nessas áreas foram comercializados no mercado voluntário internacional sem participação efetiva das comunidades e sem transparência quanto à destinação dos recursos financeiros (Anjos, 2022). É possível verificar a sobreposição às áreas destinadas às comunidades extrativistas na imagem abaixo:

Figura 1 - Sobreposição dos projetos às Reserva Extrativista Terra Grande-Pracuúba e Mapuá



Fonte: REDD-Monitor: Ecomapuá Amazon REDD Project, Brazil. Publicado por Chris Lang em 09 maio 2022 (Lang, 2022a) Imagem extraída de REDD-Monitor.

O MPPA (2023) apontou que quatro dos seis registros de Cadastro Ambiental Rural da empresa encontram-se suspensos no SICAR, enquanto os demais permanecem pendentes, em

razão da sobreposição com Unidades de Conservação federais (MPPA, 2023)¹⁵. O cancelamento das matrículas afasta qualquer alegação de domínio privado legítimo sobre as áreas e reforça a natureza pública dos territórios (Anjos, 2022).

Enquanto isso, os Contratos de Concessão de Direito Real de Uso referentes às Resex Mapuá e Terra Grande Pracuúba, legítimos instrumentos de regularização fundiária, foram devidamente celebrados pela União Federal, tendo o ICMBio como cedente, e como cessionárias a Associação dos Moradores da Reserva Extrativista Mapuá (Amorema) e com a Associação dos Moradores da Reserva Extrativista Terra Grande-Pracuúba (Amoretgrap) (Costa, s.d.; Magno, 2022).

Devido à sobreposição, as associações representativas dos moradores das Resex propuseram uma Ação Civil Pública (ACP) (Processo nº 1045416-11.2021.4.01.3900, TRF-1) requerendo indenização, pois a empresa comercializou créditos de carbono gerados nessas áreas sem a participação das comunidades e sem o repasse dos recursos provenientes dessa venda (MPPA, 2023).

Em primeira instância, o processo foi extinto sem resolução de mérito, sob o fundamento da inadequação da via eleita, ante o entendimento de que a controvérsia envolveria direito eminentemente patrimonial e privado acerca da titularidade dos créditos, portanto, inexistente dano a direito difuso ou coletivo, tampouco dano ambiental (BRASIL, 2024, p. 2). Atualmente, o processo aguarda julgamento da apelação interposta pelas associações, que sustentam a natureza coletiva, social e ambiental dos direitos discutidos, com fundamento no art. 18 da Lei nº 9.985/2000 (SNUC) e nos objetivos da Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais (Lei nº 14.119/2021) (Brasil, 2024, p. 910 a 925).

A lacuna legislativa e a instabilidade interpretativa do ICMBio à época do ajuizamento da ação contribuíram para que o conflito fosse inicialmente enquadrado como controvérsia patrimonial privada, dissociada de seus efeitos territoriais, sociais e ambientais. Esse enquadramento, contudo, é incompatível com o regime jurídico das Reservas Extrativistas, nas quais o domínio permanece público, a governança territorial é comunitária e a exploração

¹⁵ O Código Florestal, Lei nº 12.651/2012, prevê o CAR em seu art. 29 como um “registro público eletrônico de âmbito nacional, obrigatório para todos os imóveis rurais, com a finalidade de integrar as informações ambientais das propriedades e posses rurais, compondo base de dados para controle, monitoramento, planejamento ambiental e econômico e combate ao desmatamento.”

O CAR foi regulamentado pelo Decreto nº 7.830/2012, que criou o Sistema de Cadastro Ambiental Rural (SICAR) e traz a seguinte definição: Art. 5º “O Cadastro Ambiental Rural - CAR deverá contemplar os dados do proprietário, possuidor rural ou responsável direto pelo imóvel rural, a respectiva planta georreferenciada do perímetro do imóvel, das áreas de interesse social e das áreas de utilidade pública, com a informação da localização dos remanescentes de vegetação nativa, das Áreas de Preservação Permanente, das Áreas de Uso Restrito, das áreas consolidadas e da localização das Reservas Legais”.

econômica do território deve observar os instrumentos de gestão da Unidade de Conservação (MPF, 2025).

Superada essa lacuna normativa com a promulgação da Lei n.º 15.042/2024, que reconhece a titularidade originária dos créditos de carbono às comunidades extrativistas, reforça-se o entendimento de que tais créditos, permanecem submetidos a um regime de interesse público. A atuação do ICMBio como órgão gestor na mediação dos contratos deve verificar a compatibilidade com os objetivos socioambientais da Resex e garantir a cogestão, a consulta livre, prévia e informada e a repartição justa de benefícios (MPF, 2025; MPPA, 2023).

Sob essa ótica, passa-se à análise dos documentos juntados à ACP ajuizada pelas Associações de moradores das Resex para compreender como ocorreu a governança do ICMBio no projeto Ecomapuá Amazon REDD¹⁶. Com base nos autos do processo e nos relatórios técnicos anexados, observou-se que o Instituto, apesar de estar presente no projeto de forma recorrente, deixou de exercer plenamente as funções institucionais que lhe competem enquanto órgão gestor das Unidades de Conservação federais.

As violações aos direitos das comunidades extrativistas tradicionais das RESEX Mapuá e Terra Grande-Pracuúba podem ser resumidas em dois eixos principais: a ausência de um processo legítimo de Consulta Livre, Prévia e Informada (CLPI) e a apropriação indevida de recursos sem a justa repartição de benefícios.

Em relação à CLPI, as associações autoras sustentam na inicial que não houve autorização comunitária para a venda dos créditos de carbono. A comercialização ocorreu sem a anuência das associações concessionárias do direito real de uso das Resex Mapuá e Terra Grande-Pracuúba e sem a autorização de seu Poder Concedente, em manifesta violação ao direito de autodeterminação sobre o patrimônio da comunidade (Amorema; Amoretgrap, 2021, p. 29).

¹⁶ Para fins de contextualização inicial, explica-se que foram juntados aos autos os documentos técnicos necessários para o ciclo de certificação e auditoria, que detalham desde o desenho inicial do projeto até a confirmação dos resultados climáticos e socioambientais. Os anexos 16.1 e 16.2 são o Documento de Descrição do Projeto (*Project Description*), elaborado pela empresa Sustainable Carbon sob o padrão Verified Carbon Standard (VCS), versão 4.0. Trata-se da descrição do objetivo principal do projeto e das metodologias de desenvolvimento. No anexo 17, consta o Relatório de Validação (*VCS Validation Report*), emitido em 06 de março de 2013 pela entidade auditora TÜV Rheinland, que representa a validação inicial, uma auditoria realizada para confirmar se o desenho do projeto é tecnicamente sólido e segue as normas internacionais antes ou logo no início de sua operação. O anexo 18 refere-se ao Relatório Final de Verificação (*Final Verification Report*), concluído em 11 de junho de 2020 pela empresa Carbon Check (India) Private Ltd. Ao contrário da validação, a verificação é uma avaliação posterior, feita para auditar os resultados reais alcançados no terreno. Este relatório cobre o segundo período de monitoramento (2013 a 2017). Por fim, o anexo 25 reporta o Relatório de Validação Carbono Social (*Social Carbon Validation Report*), datado de 10 de outubro de 2016 e preparado pela empresa RINA Services S.p.A. O documento valida o projeto sob o padrão SOCIALCARBON, que avalia a sustentabilidade por meio de seis recursos: Social, Humano, Financeiro, Natural, Biodiversidade e Carbono.

Abre-se, aqui, um parêntese para retomar os dois aspectos fundamentais do mercado voluntário de carbono, abordados no tópico 2.3, que são a implementação dos projetos de carbono e a certificação dos créditos que podem ser comercializados. Essa certificação ocorre mediante padrões internacionais de certificação que são verificados por empresas de auditoria independentes, contratadas pelos desenvolvedores, aptas a reter a venda dos créditos caso identifique ausência de cumprimento dos padrões socioambientais internacionais (HLMA, 2023; MPF, 2025).

No caso do projeto Ecomapuá, os relatórios de auditoria informam que, durante as visitas de campo, a maioria das partes interessadas (stakeholders) afirmou não estar totalmente informada sobre as atividades do projeto (Carbon Check, 2020, p. 36). O Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Breves também relatou desconhecimento e preocupação com a situação fundiária (Carbon Check, 2020, p. 98).

A segunda violação se refere à exploração econômica do território e da imagem das comunidades sem que estas recebessem a contrapartida financeira adequada. A tese central defendida na inicial pelas associações é que a redução de emissões (os créditos gerados) resulta do modo de vida tradicional e da preservação feita pelas famílias extrativistas. As empresas venderam esses créditos, apropriando-se dos frutos do trabalho da comunidade sem repassar os lucros, ao que chamam de “grilagem” dos créditos de carbono (Amorema; Amoretgrap, 2021, p. 4).

Enquanto as empresas lucravam com a venda de créditos no mercado voluntário, os “benefícios” repassados à comunidade foram considerados isolados e de baixo impacto. O relatório de validação cita, por exemplo, a manutenção de apenas um campo de futebol na Fazenda Santo Amaro como iniciativa de lazer, cultura e esporte (Rina Services, 2016, p. 19). Outras ações listadas incluem a construção de um secador de sementes, o desenvolvimento do “Projeto Virola”¹⁷, a criação da cooperativa COAMA e de uma loja online na Amazon para venda dos produtos locais, doações mensais de R\$ 1.500,00 para uma escola local (CFR) e apenas duas bolsas de estudo universitárias. (Carbon Check, 2020, p. 31). Os supostos benefícios que o projeto pretende gerar para a comunidade, portanto, são completamente desproporcionais aos lucros obtidos com a venda dos créditos, em afronta ao direito à repartição justa de benefícios.

¹⁷ A Ecomapuá menciona o “Projeto Virola” na seção de “recursos financeiros”, mas não explica em que consiste esse projeto, se em cursos de formação, infraestrutura física, prospecção de novos mercados etc. Tampouco descreve em que fase se encontra no momento do segundo período de monitorização. De acordo com a observação de campo e as entrevistas com as partes interessadas, este projeto refere-se a uma iniciativa compensatória realizada por uma empresa de logística no passado e que já não está ativa (CARBON CHECK, 2020, p. 87).

A análise dos relatórios técnicos do Projeto Ecomapuá demonstra que o processo de auditoria, embora tenha resultado na certificação dos créditos de carbono, revelou fragilidades estruturais relevantes. As verificações registraram elevado número de inconformidades (16 Solicitações de Ação Corretiva (CARs), 11 Solicitações de Esclarecimento (CLs) e 1 Solicitação de Ação Futura (FAR)), que evidenciaram conflitos fundiários e sociais subjacentes. Destaca-se, nesse contexto, a emissão da FAR 02, por meio da qual os auditores reconheceram que 74% da área do projeto se sobrepunha às Reservas Extrativistas Mapuá e Terra Grande-Pracuúba, admitindo a precariedade da posse exercida pela empresa. Ainda assim, a certificação não foi obstada (Carbon Check, 2020, p. 39).

Nos relatórios, o ICMBio aparece como stakeholder governamental consultado durante a fase de validação do projeto, principalmente através de entrevistas com servidores que forneceram informações sobre a dinâmica socioeconômica local, os vetores de desmatamento e as práticas extrativistas das comunidades. Os servidores contribuíram, por exemplo, com informações sobre o modelo de exploração madeireira regional, operado por serrarias que financiam ribeirinhos, e com a confirmação de que a produção de açaí é voltada à subsistência, não sendo um vetor de desmatamento (Sustainable Carbon, pp. 1 a 100).

Embora essas contribuições sejam relevantes para a construção da linha de base do projeto, essa participação se restringe ao fornecimento de dados técnicos, sem que o Instituto tenha condicionado a validação do empreendimento à resolução prévia das controvérsias fundiárias ou à observância das salvaguardas socioambientais exigidas pelo SNUC e pela Convenção nº 169 da OIT.

Essa constatação se articula com o entendimento sistematizado no Roteiro de Atuação para Membros do Ministério Público Federal sobre Mercado de Créditos de Carbono, a Consulta Livre, Prévia e Informada constitui procedimento indelegável do Estado. O documento enfatiza que a consulta não pode ser conduzida por empresas interessadas ou reduzida a reuniões informais, sob pena de expor comunidades tradicionais a cláusulas abusivas, à opacidade contratual e à repartição injusta de benefícios, especialmente em contratos incidentes sobre terras públicas (MPF, 2025).

O caso do Projeto Ecomapuá Amazon REDD evidencia, portanto, como a indefinição normativa e a oscilação interpretativa do ICMBio criaram condições para que projetos de carbono fossem estruturados sobre territórios de uso coletivo sem a observância das salvaguardas mínimas exigidas pelo regime jurídico das Reservas Extrativistas. A atuação do Instituto, restrita ao fornecimento de informações técnicas durante a validação do projeto, não foi acompanhada do exercício efetivo de suas funções de mediação, fiscalização e garantia de

direitos, apesar da dominialidade pública das áreas e da governança comunitária assegurada pelos CCDRUs (INCRA, 2013; HLMA, 2023; MPPA, 2023).

Nesse contexto, a comercialização de créditos de carbono incidentes sobre as Resex Mapuá e Terra Grande-Pracuúba ocorreu dissociada de mecanismos de consulta e repartição de benefícios, o que contribuiu para o enquadramento inicial do conflito como controvérsia patrimonial privada. Tal enquadramento mostra-se incompatível com a natureza pública do território e com a caracterização dos créditos como direitos relativos a serviços ambientais, cuja exploração demanda atuação estatal obrigatória e observância do interesse público (Brasil, 2021; MPF, 2025).

4.3 Fragilidades institucionais e conflitos socioambientais: lições do Caso Ecomapuá

A análise do caso concreto demonstra que, ainda que a Lei n.º 15.042/2024 represente avanço normativo no reconhecimento da titularidade de direitos das comunidades extrativistas, é necessária uma atuação normativa e administrativa dos órgãos gestores para garantir sua plena eficácia.

Nesse sentido, o relatório final de verificação do projeto registra que gestores do Instituto participaram de inspeções de campo e entrevistas, e que em determinados momentos manifestaram apoio verbal à titularidade da empresa proponente (Carbon Next, 2020, p. 99). Essa conduta de personificação da gestão e informalismo foi denunciada por autoria do TCU (2013), na qual se constatou que a gestão muitas vezes depende do julgamento particular de cada gestor, o que gera risco de descontinuidade e falta de legitimidade. Para o Tribunal, tal fato demonstra que o ICMBio carece de diretrizes centrais e procedimentos padronizados de gestão e de estabelecimento de parcerias capazes de considerar as especificidades de cada unidade de conservação, de modo que diminua o informalismo verificado nessas áreas (TCU, 2013).

A entrada das empresas de carbono ocorre nas brechas da informalidade e da falta de diretrizes centrais que o TCU denuncia, onde a parceria não é regulada pelo interesse público, mas pela conveniência do mercado. Essa situação fragiliza a posição jurídica das comunidades e contribui para legitimar a apropriação privada de serviços ambientais desenvolvidos em terras públicas.

Por outro lado, o Relatório de Verificação Final menciona explicitamente que o ICMBio negou apoio oficial ao projeto com base no Memorando nº 51/2016, que orienta a rejeição de projetos de carbono individuais para evitar a dupla contagem de emissões dentro da Estratégia Nacional para REDD+ (ENREDD+) (Carbon Next, 2020, p. 99).

Porém, essa negativa não foi acompanhada de medidas administrativas eficazes para impedir a continuidade da comercialização dos créditos ou para proteger os direitos das associações concessionárias do uso da terra. Essa falta de articulação evidencia uma lacuna entre a atuação prática do estado brasileiro e as prerrogativas da governança socioambiental.

Esse entendimento é dado por Giselle Magno (2022), em dissertação sobre a cogestão de recursos na Resex Terra Grande-Pracuúba. A pesquisadora utiliza os oito princípios de boa governança de Elinor Ostrom¹⁸ para avaliar como o Estado e as populações tradicionais compartilham o poder e as decisões territoriais.

Assim, explica que essa avaliação se torna indispensável, uma vez que as populações que vivem nesses espaços, apesar de estarem sob tutela do Estado, têm seu modo de vida historicamente ligado a valores comunitários não formais. Assim, a possível ausência de adaptação das relações homem-natureza tradicionais amazônicas com a tutela de normas governamentais requer um planejamento de gestão previamente e amplamente debatido entre os atores a fim de garantir coordenação institucional (Magno, 2022).

Através de análise documental e entrevistas, a autora identifica que, embora existam marcos legais e normativos formalmente estabelecidos, sua aplicação prática é marcada por ineficiência, burocratização e fragilidade dos espaços participativos, como o Conselho Deliberativo. A contradição entre a conformidade documental e a percepção negativa das

¹⁸ A teoria sobre “common-pool resource” (CPR), desenvolvida por Elinor Ostrom, demonstra que a mera privatização ou a mera regulação pelo Estado não necessariamente são a solução mais eficiente para a gestão sustentável de recursos. Portanto, um conjunto de oito mecanismos para sustentar a cooperação de longo prazo entre os usuários e o Estado para a governança eficaz de recursos de uso comum. São estes princípios:

1. Limites claramente definidos: Deve haver uma definição clara de quem possui o direito de extrair recursos e quais são os limites geográficos do próprio recurso ou território.
2. Congruência entre as regras e as condições locais: As regras de uso (quanto, quando e como extrair) devem ser adaptadas às condições sociais e ambientais locais, relacionando a apropriação dos recursos à provisão de mão de obra ou materiais.
3. Arranjos de escolha coletiva: A maioria dos indivíduos afetados pelas regras deve poder participar da sua definição ou modificação, garantindo que as normas se adequem à realidade dos usuários.
4. Monitoramento: Deve haver monitores que auditem as condições do recurso e o comportamento dos usuários.
5. Sanções graduadas: Os usuários que violarem as regras devem estar sujeitos a punições que aumentam de gravidade.
6. Mecanismos de resolução de conflitos: Deve haver forma de resolver disputas ante a aplicação das regras.
7. Reconhecimento mínimo dos direitos de organização: A autonomia dos usuários de criar e aplicar suas próprias regras deve ser respeitado.
8. Empreendimentos aninhados (*Nested enterprises*): Em sistemas complexos, as atividades de governança (apropriação, monitoramento, fiscalização e resolução de conflitos) devem ser organizadas em múltiplas camadas de jurisdições, desde o nível local até o nacional.

A teoria de Ostrom defende que a presença desses princípios caracteriza uma instituição de sucesso, que garante a sustentabilidade dos recursos.

Na Resex Terra Grande-Pracuúba, esses princípios foram utilizados como base metodológica para avaliar que o sistema de governança, embora possua marcos legais, ainda é considerado imaturo devido a falhas na aplicação prática de princípios como monitoramento, sanções e escolha coletiva.

comunidades sobre a governança estatal evidencia a insuficiência desta na prática cotidiana da gestão territorial (Magno, 2022).

Um dos aspectos centrais dessa falha diz respeito à violação do direito à Consulta Livre, Prévia e Informada (CLPI), previsto na Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT). No caso analisado, não há evidências de que o Estado tenha assegurado a realização de um processo de consulta conduzido de forma adequada, livre de coação e com informações completas e acessíveis às comunidades. A transferência tácita dessa responsabilidade para empresas privadas configura uma distorção do instituto da consulta, que é obrigação indelegável do Estado e instrumento fundamental de garantia dos direitos coletivos (MPF, 2025).

Verifica-se, ainda, uma falha relevante na gestão territorial das áreas afetadas. A sobreposição dos projetos a territórios de domínio da União, aliada à utilização indevida do Cadastro Ambiental Rural (CAR), demonstra que a ausência de monitoramento eficaz dos territórios possibilita a comercialização de créditos de carbono oriundos de áreas cuja dominialidade é pública, em violação ao regime jurídico das Reservas Extrativistas (HLAM, 2023).

Nesse sentido, conforme denunciado pela auditoria do TCU, 60% dos gestores do ICMBio de UCs na Amazônia afirmaram não ter realizado monitoramento da biodiversidade nos 5 anos anteriores à auditoria e que a fiscalização deixou de ser realizada ou foi insatisfatória em 90,7% das unidades por falta de pessoal (TCU, 2013). Assim, se o ICMBio não possui recursos para monitorar a biodiversidade, que é sua função primária, a falha em monitorar ativos intangíveis complexos como créditos de carbono e salvaguardas sociais em contratos privados é, infelizmente, esperada.

A ausência de uma regulação estatal clara e de fiscalização efetiva no contexto do mercado voluntário de carbono em territórios de uso coletivo produz impactos diretos e estruturais sobre a vida das comunidades. Longe de representar uma ruptura com dinâmicas históricas de exploração, a inserção desregulada desse mercado tende a reproduzir relações assimétricas de poder, agora legitimadas pelo discurso da economia verde e da mitigação das mudanças climáticas (Costa, s.d.; HLMA, 2023).

Ao comercializarem créditos de carbono sem repassar a titularidade ou uma compensação justa às comunidades, as empresas privadas se apropriam indevidamente de um ativo que é fruto do trabalho coletivo e intergeracional dessas populações, em afronta à noção de justiça socioambiental (Reato, Silva, 2024).

Além disso, como visto no caso concreto, a dinâmica é agravada por práticas recorrentes de assédio contratual e falta de transparência. As abordagens às comunidades são frequentemente realizadas sem a presença do Estado, sem assessoramento jurídico independente e sem que as famílias compreendam as implicações jurídicas, territoriais e econômicas de longo prazo dos contratos firmados (HLMA, 2023; Costa s.d.).

Eliane Miranda Costa (s.d.), ao analisar o uso do território tradicionalmente ocupado pelos ribeirinhos na região do Mapuá, denuncia que a atuação do ICMBio é marcada por uma contradição estrutural na qual o órgão impõe restrições ambientais às práticas tradicionais sem oferecer o suporte técnico necessário para a transição produtiva. Embora a criação da Resex tenha sido fundamental para libertar as comunidades dos antigos "patrões" e madeireiros, o modelo de gestão implementado carrega um caráter autoritário e tecnocrático (Costa, s.d.).

A autora descreve, por exemplo, que o Plano de Uso proíbe práticas de subsistência como roças de mata e certas pescarias (tapagens) e exige planos de manejo para a extração de madeira e palmito. No entanto, a ausência de servidores qualificados, equipamentos e infraestrutura do ICMBio impede a assistência às famílias para legalizar essas atividades, o que as empurra para a ilegalidade, mantém a precariedade econômica e aprofunda a insegurança jurídica (Costa, s.d.).

A ausência de políticas públicas estruturantes permite que empresas privadas de carbono entrem nos territórios e ofereçam "benefícios" básicos, como cestas de alimentos ou a promessa de regularização via Cadastro Ambiental Rural (CAR), ocupando o espaço deixado pelo Estado (Costa, s.d.; WRM, 2022).

Conforme visto, no regime jurídico do CCDRU, as áreas das Resex permanecem sob domínio da União, ao passo que a governança territorial é comunitária. Por isso, a celebração de contratos de REDD+ com terceiros deve ser intermediada pelo órgão gestor, a fim de preservar a compatibilidade entre a geração de créditos de carbono e os objetivos socioambientais da Unidade de Conservação (INCRA; ICMBio, 2010; MPF, 2025). No entanto, embora existam marcos normativos formais e manifestações institucionais pontuais de rejeição a iniciativas privadas de carbono, a ausência de diretrizes claras, de fiscalização contínua e de medidas administrativas eficazes revela uma atuação fragmentada e insuficiente do órgão gestor (TCU, 2013; Carbon Next, 2020).

Tal lacuna permitiu o avanço de projetos privados sobre territórios de domínio da União, com a apropriação de serviços ambientais produzidos coletivamente pelas comunidades extrativistas, sem a garantia da Consulta Livre, Prévia e Informada, da repartição justa de

benefícios ou da proteção fundiária adequada, em afronta à Convenção nº 169 da OIT (MPF, 2025; Magno, 2022).

Nesse contexto, a omissão estatal, aliada à informalidade da gestão territorial e à escassez estrutural de recursos do órgão gestor, contribui para a reprodução de assimetrias históricas de poder, agora legitimadas pelo discurso da economia verde e da mitigação das mudanças climáticas, em desacordo com os princípios da governança participativa e da justiça socioambiental (Alkmin, 2023; HLMA, 2023).

Dessa forma, a partir da análise dos relatórios apresentados nesta pesquisa, verificou-se que competem ao Estado, por intermédio de suas entidades responsáveis, duas atribuições centrais: i) assegurar o efetivo cumprimento das salvaguardas socioambientais; e ii) condicionar a comercialização dos créditos de carbono gerados a partir do desenvolvimento de projetos em territórios tradicionalmente ocupados por comunidades extrativistas à obtenção do consentimento decorrente da consulta livre, prévia e informada, dirigida às suas respectivas entidades representativas.

Tais deveres encontram respaldo expresso no art. 47, I, *a*, da Lei nº 15.042/2024, bem como na Portaria Conjunta INCRA/ICMBio nº 4, de 25 de março de 2010, que atribui ao ICMBio a gestão e a representação das Reservas Extrativistas. À luz da análise do Projeto Ecomapuá Amazon REDD+, conclui-se que o ICMBio não tem cumprido de forma plena e efetiva seu dever institucional de proteção socioambiental nas Reservas Extrativistas afetadas por projetos de carbono. Assim, contribui para a expansão contemporânea de mecanismos financeiros associados ao mercado de carbono emergente na Amazônia, que impulsiona a noção de “colonialismo climático”.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A intensificação da crise climática e a centralidade assumida pelas florestas tropicais na governança climática global impulsionaram a consolidação de mecanismos de mercado voltados à mitigação das emissões de gases de efeito estufa, entre os quais se destaca o mercado de créditos de carbono. No contexto amazônico, tais instrumentos têm sido promovidos, especialmente por meio do REDD+, como estratégias capazes de conciliar conservação ambiental, desenvolvimento sustentável e geração de recursos financeiros. Contudo, conforme problematizado desde a introdução deste trabalho, a inserção de territórios tradicionalmente ocupados por povos e comunidades extrativistas nessa lógica mercantil se dá em um cenário marcado por assimetrias históricas de poder, fragilidades institucionais e disputas em torno do controle e da apropriação dos bens socioambientais.

A emergência climática global não inaugurou apenas uma corrida por soluções ambientais, mas desencadeou uma nova etapa de acumulação capitalista baseada na financeirização da natureza. A presente pesquisa demonstrou que, na ausência de uma governança estatal robusta, a Amazônia brasileira corre o risco de se tornar palco de um "colonialismo climático", onde territórios tradicionais são reduzidos a estoques de carbono ou "capital natural" para compensar as emissões do Norte Global, perpetuando estruturas históricas de dominação e submetimento.

No Brasil, a inserção das Reservas Extrativistas no mercado de créditos de carbono ocorre em um cenário marcado por fragilidades institucionais, lacunas regulatórias e pressão de agentes privados interessados na exploração econômica dos serviços ambientais prestados por esses territórios. Casos como o do Projeto Ecomapuá Amazon REDD evidenciam cenário de insegurança jurídica e de assédio às comunidades extrativistas relacionados a esse mercado.

Nesse contexto, a promulgação da Lei n.º 15.042/2024, que instituiu o SBCE e disciplinou o mercado regulado e voluntário de carbono, é um marco normativo relevante. A nova legislação reconhece os créditos de carbono florestais como frutos civis e afirma a titularidade originária desses créditos aos povos indígenas e às comunidades tradicionais. Ao mesmo tempo, a lei reafirma o dever estatal de tutela do patrimônio público ambiental e de proteção dos direitos territoriais, culturais e patrimoniais das populações tradicionais.

Diante desse panorama, o presente trabalho analisou a eficácia do artigo 47, I, a, da Lei nº 15.042/2024 no que se refere ao efetivo cumprimento das salvaguardas socioambientais; e ao condicionamento da comercialização dos créditos de carbono, gerados a partir do desenvolvimento de projetos em territórios tradicionalmente ocupados por comunidades extrativistas, à obtenção do consentimento decorrente da consulta livre, prévia e informada, dirigida às suas respectivas entidades representativas.

Considerou a Portaria Conjunta INCRA/ICMBio n.º 4, de 25 de março de 2010, que atribui ao ICMBio a gestão e a representação das Reservas Extrativistas, e fez um levantamento da atuação do Instituto em projetos de carbono já em curso para verificar a conformidade com as exigências da nova Lei e com o dever institucional de proteção socioambiental nas Resex.

Diante dos riscos de subordinação de territórios, saberes e modos de vida tradicionais e de apropriação indevida dos recursos da comunidade descritos pela literatura, buscou-se confirmar a hipótese de que o ICMBio não tem exercido de forma satisfatória esse dever. Ainda que em razão de fragilidades normativas ou em decorrência de limitações institucionais e operacionais, o trabalho pretendeu verificar se o Instituto falha em impedir a vulnerabilização

das comunidades extrativistas e a ocorrência de assimetrias contratuais frente ao mercado de carbono e, assim, perpetua estruturas colonialistas de poder.

A abordagem metodológica dedutiva aplicou a interpretação da Lei n.º 15.042/2024 realizada pelo Ministério Público Federal (2025) à atuação do ICMBio no âmbito do Projeto Ecomapuá Amazon REDD. A pesquisa partiu da compreensão geral sobre serviços ambientais prestados pelas comunidades extrativistas para analisar, especificamente, a postura do Instituto no contexto da comercialização de créditos de carbono. Para tanto, foram utilizados os relatórios das auditorias independentes apresentados para o projeto, a fim de verificar se, de fato, não houve cumprimento das salvaguardas socioambientais e do consentimento resultante de consulta livre, prévia e informada que a Lei determina.

Foram desenvolvidos três eixos: (i) a análise do regime jurídico das Resex à luz do paradigma socioambiental e a inserção dessas áreas no mercado de carbono; (ii) o exame da responsabilidade estatal de garantir os objetivos de criação das Resex, desde a territorialidade até a titularidade dos créditos de carbono; e (iii) a avaliação da atuação estatal na mediação e fiscalização de projetos de carbono, a partir do estudo de caso do Projeto Ecomapuá Amazon REDD.

Assim, com base na hipótese inicial, a pesquisa verificou que o ICMBio não tem exercido de forma satisfatória esse dever. Ainda que em razão de fragilidades normativas ou em decorrência de limitações institucionais e operacionais, este trabalho pretende verificar se, de fato, o Instituto falha em impedir a vulnerabilização das comunidades extrativistas e a ocorrência de assimetrias contratuais frente ao mercado de carbono e, assim, legitima a perpetuação de estruturas colonialistas de poder

Tendo sido a hipótese comprovada, competem ao Estado, por intermédio de suas entidades responsáveis, duas atribuições centrais: i) assegurar o efetivo cumprimento das salvaguardas socioambientais; e ii) condicionar a comercialização dos créditos de carbono gerados a partir do desenvolvimento de projetos em territórios tradicionalmente ocupados por comunidades extrativistas à obtenção do consentimento decorrente da consulta livre, prévia e informada, dirigida às suas respectivas entidades representativas. Tais deveres encontram respaldo expresso no artigo 47, I, a, da Lei nº 15.042/2024, bem como na Portaria Conjunta INCRA/ICMBio nº 4, de 25 de março de 2010, que atribui ao ICMBio a gestão e a representação das Reservas Extrativistas.

No entanto, à luz da análise do Projeto Ecomapuá Amazon REDD+, conclui-se que o ICMBio não tem cumprido de forma plena e efetiva seu dever institucional de proteção socioambiental nas Reservas Extrativistas afetadas por projetos de carbono. A omissão ou

atuação insuficiente do órgão gestor contribui para a consolidação de arranjos contratuais assimétricos, para a fragilização da autonomia decisória das comunidades e para o esvaziamento prático das garantias previstas no ordenamento jurídico, abrindo espaço para a reprodução de dinâmicas associadas ao chamado colonialismo de carbono.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ADACHI, Vanessa. Shell injeta R\$ 200 milhões na Carbonext (de olho em créditos de CO2). **Capitalreset**, [S. l.], 16 fev. 2022. Disponível em: < <https://www.capitalreset.com/shell-injeta-r-200-milhoes-na-carbonext-de-olho-em-creditos-de-co2>>. Acesso em: 30 jan. 2026.

ALKMIN, F. **Colonialismo climático e financeirização do carbono**: reflexões sobre o REDD+ e a autonomia socioterritorial dos povos indígenas na Amazônia. *Ambientes*, [S. l.], v. 5, n. 2, p. 50-79, 2023. DOI: <https://doi.org/10.48075/amb.v5i2.31885>. Disponível em: <<https://e-revista.unioeste.br/index.php/ambientes/article/view/31885>>. Acesso em: 30 jan. 2026.

ALLEGRETTI, Mary. Reservas Extrativistas: parâmetro para uma política de desenvolvimento sustentável na Amazônia. In: ANDERSON, A. et al. (org.). **O destino da floresta**: reservas extrativistas e desenvolvimento sustentável na Amazônia. Rio de Janeiro: Relume Dumará; Curitiba: Instituto de Estudos Amazônicos, 1994.

ANJOS, Anna Beatriz. Em Marajó, comunidades questionam venda de créditos de carbono sobre seu território. **Agência Pública**, [S. l.], 17 dez. 2021. Disponível em: <https://apublica.org/2021/12/em-marajo-comunidades-questionam-venda-de-creditos-de-carbono-sobre-seu-territorio/#Link2>. Acesso em: 24 jan. 2026.

ANJOS, Anna Beatriz. Empresa vende créditos de carbono sobre terras públicas na Ilha do Marajó. **Agência Pública**, [S. l.], 2 maio 2022. Disponível em: <https://apublica.org/2022/05/empresa-vende-creditos-de-carbono-sobre-terras-publicas-na-ilha-do-marajo/>. Acesso em: 5 jan. 2026.

ANTUNES, Cláudia. “Caubóis do carbono” loteiam a Amazônia. **Sumaúma**, [S. l.], 26 jun. 2023. Disponível em: <<https://sumauma.com/caubois-do-carbono-loteiam-a-amazonia/>>. Acesso em: 30 jan. 2026.

ASSOCIAÇÃO DOS MORADORES DA RESERVA EXTRATIVISTA MAPUÁ;
ASSOCIAÇÃO DOS MORADORES DA RESERVA EXTRATIVISTA TERRA GRANDE-PRACUÚBA. **Petição Inicial**. Ação Civil Pública nº 1045416-11.2021.4.01.3900. Advogados: Ramon Prestes Bentivenha, Manoel Eduardo Alves Camargo e Gomes e Adriano Camargo Gomes. Belém: Seção Judiciária do Pará, 20 dez. 2021. 54 p.

BISPO, Fábio. Empresas colombianas ignoram Funai e leis brasileiras em projetos de carbono na Amazônia. **InfoAmazonia**, [S. l.], 24 out. 2023. Disponível em: <<https://infoamazonia.org/2023/10/24/empresas-colombianas-ignoram-funai-e-leis-brasileiras-em-projetos-de-carbono-na-amazonia/>>. Acesso em: 30 jan. 2026.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.

BRASIL. Decreto nº 2.519, de 16 de março de 1998. Promulga a Convenção sobre Diversidade Biológica, assinada no Rio de Janeiro, em 5 de junho de 1992. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 17 mar. 1998. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 6 fev 2026.

BRASIL. Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. **Acordos de gestão**. Brasília, DF: ICMBio, [s.d.]. Disponível em: <https://www.gov.br/icmbio/pt-br/assuntos/biodiversidade/unidade-de-conservacao/acordos-de-gestao>. Acesso em: 24 jan. 2026.

BRASIL. Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. **Roteiro metodológico para elaboração e revisão de planos de manejo das unidades de conservação federais**. Organizadores: Ana Rafaela D'Amico, Erica de Oliveira Coutinho e Luiz Felipe Pimenta de Moraes. Brasília, DF: ICMBio, 2018.

BRASIL. Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. **O contrato de concessão de direito real de uso (CCDRU) nas Unidades de Conservação Federais**. Brasília, DF:

ICMBio, 2019. Disponível em: https://www.gov.br/icmbio/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/publicacoes-diversas/o_contrato_de_concessao_de_direito_real_de_uso_ccdru_nas_ucs_federais.pdf. Acesso em: 27 jan. 2026.

BRASIL. Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. **O Instituto**. Brasília, DF: ICMBio, 4 set. 2020. Atualizado em 17 jun. 2025. (Brasil, 2020a). Disponível em: <https://www.gov.br/icmbio/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/o-instituto>. Acesso em: 24 jan. 2026.

BRASIL. Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. **Planos de manejo**. Brasília, DF: ICMBio, 16 dez. 2020. (Brasil, 2020b). Disponível em: <https://www.gov.br/icmbio/pt-br/assuntos/biodiversidade/unidade-de-conservacao/planos-de-manejo>. Acesso em: 24 jan. 2026.

BRASIL. **Lei nº 9.985, de 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. Brasília, DF: Presidência da República, 2000. Disponível em: < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19985.htm >. Acesso em: 30 jan. 2026.

BRASIL. **Lei nº 11.516, de 28 de agosto de 2007**. Dispõe sobre a criação do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade... Brasília, DF: Presidência da República, 2007. Disponível em: < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/11516.htm >. Acesso em: 30 jan. 2026.

BRASIL. **Lei nº 14.119, de 13 de janeiro de 2021**. Institui a Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais... Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponível em: <

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/114119.htm>. Acesso em: 30 jan. 2026.

BRASIL. **Lei nº 15.042, de 11 de dezembro de 2024.** Institui o Sistema Brasileiro de Comércio de Emissões de Gases de Efeito Estufa (SBCE)... Brasília, DF: Presidência da República, 2024. Disponível em: < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/lei/L15042.htm>. Acesso em: 30 jan. 2026.

BRASIL. Serviço Florestal Brasileiro. **Planos de Manejo e POAs.** Brasília, DF: SFB, 19 dez. 2023. Atualizado em 3 dez. 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/florestal/pt-br/assuntos/concessoes-e-monitoramento/planos-de-manejo-e-poas>. Acesso em: 24 jan. 2026.

CABETTE, F. A. In Brazil's Amazon, carbon credit project halted over land dispute. **Context**, mar. 2023.

CANÇADO, A. C.; TAVARES, B.; DALLABRIDA, V. R. Gestão social e governança territorial: interseções e especificidades teórico-práticas. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, [S. l.], v. 9, n. 3, p. 313–353, 2013.

CANCELIER, Mikhail. Novo tratado da OMPI sobre recursos genéticos e conhecimentos tradicionais. **JOTA**, [S. l.], 24 maio 2024. Opinião & Análise. Disponível em: <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/novo-tratado-da-ompi-sobre-recursos-geneticos-e-conhecimentos-tradicionais>>. Acesso em: 25 jan. 2026.

CARBON CHECK (INDIA) PRIVATE LTD. **Final Verification Report:** Ecomapuá Amazon REDD Project (VCS Version 4.0, SOCIALCARBON Standard). Haryana: Carbon Check, 11 jun. 2020. Disponível no Anexo 18 (Id 428813594) dos autos da Ação Civil Pública nº 1045416-11.2021.4.01.3900.

COMISSÃO PASTORAL DA TERRA. **Relatório revela danos dos projetos de carbono aos modos de vida dos territórios e comunidades da floresta.** Brasília, DF: CPT, 2024. Disponível em: <https://www.cptnacional.org.br/publicacoes-2/noticias-2/6709-relatorio-revela-os-danos-dos-projetos-de-credito-de-carbono--aos-modos-de-vida-dos-territorios-e-comunidades-da-floresta>. Acesso em: 30 jan. 2026.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO (Brasil); ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DOS MEMBROS DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE MEIO AMBIENTE. **Regularização das unidades de conservação:** sistematização dos requisitos normativos e diretrizes para a garantia de adequada implementação e gestão. Brasília: CNMP; Belo Horizonte: ABRAMPA, 2025.

COSTA, Eliany. **Os povos ribeirinhos e a reserva extrativista no Rio Mapuá no arquipélago do Marajó.** [S. l.: s. n.], [s.d.]. DOI: 10.22533/AT.ED.4521917015. Disponível em: https://evento.ufal.br/anaisreaabanne/gts_download/Eliane%20Miranda%20Costa%20-%201020109%20-%203835%20-%20corrigido.pdf. Acesso em: 28 jan. 2026.

DIB, Fabio Ribeiro. **Pagamento por serviços ambientais, Sistema Brasileiro de Comércio de Emissões e Mercado Voluntário de Carbono:** adesão do setor econômico do agro. [S. l.:

s. n.], 2025. DOI: 10.37885/250519341. Disponível em: <https://downloads.editoracientifica.com.br/articles/250519341.pdf>. Acesso em: 28 jan. 2026.

DOUROJEANNI, Marc J.; QUIROGA, Ricardo E. **Gestión de áreas protegidas para la conservación de la biodiversidad**: evidencias de Brasil, Honduras y Perú. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, 2006. Disponível em: <https://webimages.iadb.org/publications/spanish/document/Gesti%C3%B3n-de-%C3%A1reas-protegidas-para-la-conservaci%C3%B3n-de-la-biodiversidad-Evidencias-de-Brasil-Honduras-y-Per%C3%BA.pdf>. Acesso em: 24 jan. 2026.

DUDLEY, Nigel (ed.). **Guidelines for applying protected area management categories**. Gland: IUCN, 2008. (Best Practice Protected Area Guidelines Series, 21). Disponível em: <https://portals.iucn.org/library/sites/library/files/documents/pag-021.pdf>. Acesso em: 24 jan. 2026.

EPBR. **PETROBRAS compensará emissões de gasolina com créditos de carbono**. 19 set. 2023. Disponível em: <https://eixos.com.br/empresas/petrobras-compensara-emissoes-de-gasolina-com-creditos-de-carbono/>. Acesso em: 30 jan. 2026.

FELDPAUSCH, T. R. et al. Tree height integrated into pantropical forest biomass estimates. **Biogeosciences**, [S. l.], v. 9, p. 3381-3403, 2012.

FURTADO, Fabrina Pontes et al. Em nome do clima: capitalismo extrativista e o mercado de compensação florestal na Amazônia. **Ambiente & Sociedade**, [S. l.], v. 27, p. e00170, 2024.

GARCIA, B.; RIMMER, L.; CANAL VIEIRA, L. REDD+ and forest protection on indigenous lands in the Amazon. **Review of European, Comparative and International Environmental Law**, [S. l.], v. 30, n. 2, p. 207–219, 2021. DOI: 10.1111/reel.12389.

GARCIA, Beatriz. Carbon trading as a climate change mitigation tool. *In: International Natural Resources Law, Investment and Sustainability*. [S. l.: s. n.], 2018. p. 350–370. DOI: 10.4324/9781315726076-19.

GONÇALVES, Amanda Cristina Oliveira; CORNETTA, Andrei; ALVES, Fábio; BARBOSA, Leonard Jeferson Grala. A função socioambiental do patrimônio da União na Amazônia. *In: ALVES, Fábio (org.). A função socioambiental do patrimônio da União na Amazônia*. Brasília: Ipea, 2016. cap. 7. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/server/api/core/bitstreams/22acd222-7032-4220-8146-0ead56cb29f2/content>. Acesso em: 27 jan. 2026.

GOUVÊA, Carlos Portugal; BORGES, Rodrigo Fialho. **Parecer Jurídico**. Assunto: Titularidade de créditos de carbono extraídos do interior e entorno de reservas extrativistas e responsabilidade de ofertantes e adquirentes. São Paulo, 22 dez. 2023. Disponível no Id 428813626 dos autos da Ação Civil Pública nº 1045416-11.2021.4.01.3900.

HERNANDEZ LERNER & MIRANDA ADVOCACIA. **Olhar para o céu com os pés fincados na terra**: áreas de uso coletivo e mercado voluntário de carbono na Amazônia brasileira: uma abordagem baseada em direitos. Brasília: HLMA, 2023. Disponível em: <https://hlma.adv.br/olhar-para-o-ceu-com-os-pes-fincados-na-terra-areas-de-uso-coletivo-e-mercado-voluntario-de-carbono-na-amazonia-brasileira-uma-abordagem-baseada-em-direitos/>. Acesso em: 30 jan. 2026.

HESS, C.; OSTROM, E. **Understanding knowledge as a commons**: from theory to practice. London: Massachusetts Institute of Technology, 2007.

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA (Brasil). Superintendência Regional em Santa Catarina. Acordo de Gestão RESEX Terra Grande-Pracuúba. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, n. 41, p. 109, 1 mar. 2013.

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA (Brasil); INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (Brasil). **Portaria Conjunta nº 4, de 25 de março de 2010**. Dispõe sobre o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA efetuará a concessão de direito real de uso ao Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - ICMBio. Brasília, DF: INCRA; ICMBio, 2010.

LANG, Chris. Ecomapuá Amazon REDD Project, Brazil: Pública investigation reveals Ecomapuá Conservação is selling “illegal” carbon offsets from land it does not own, without transferring the money to local communities. **REDD-Monitor**, 9 maio 2022. (Lang, 2022a) Disponível em: <https://redd-monitor.org/2022/05/09/ecomapua-amazon-redd-project-brazil-publica-investigation-reveals-ecomapua-conservacao-is-selling-illegal-carbon-offsets-from-land-it-does-not-own-without-transferring-the-money-to-local-commun/>. Acesso em: 30 jan. 2026.

LANG, Chris. How to burn the planet. Shell invests US\$38 million in Carbonext, Brazil’s biggest REDD offset firm. **REDD-Monitor**, 13 jul. 2022. (Lang, 2022b) Disponível em: <https://redd-monitor.org/2022/07/13/how-to-burn-the-planet-shell-invests-us38-million-in-carbonext-brazils-biggest-redd-offset-firm/>. Acesso em: 30 jan. 2026.

LITTLE, Paul E. **Territórios sociais e povos tradicionais no Brasil**: por uma antropologia da territorialidade. Brasília: Universidade de Brasília, Departamento de Antropologia, 2002.

MAGNO, Giselle Gomes et al. **A Cogestão de recursos em reserva extrativista da Amazônia**: o caso da Resex Terra Grande-Pracuúba, Pará, Brasil. [S. l.: s. n.], 2022.

MALUNGU et al. **Nota Técnica**: direitos territoriais frente a contratos de mercado de carbono. [S. l.], 2022. Disponível em: <https://terradedireitos.org.br/biblioteca/notas-tecnicas/nota-tecnica-sobre-contratos-de-mercado-de-carbono/23808>. Acesso em: 30 jan. 2026.

MATTOS FILHO, VEIGA FILHO, MARREY JR. E QUIROGA ADVOGADOS. **Lei nº 15.042/2024**: mercado de carbono. São Paulo: Mattos Filho, 2024.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL (Brasil). 6ª Câmara de Coordenação e Revisão. **Roteiro de atuação**: mercado de créditos de carbono. Brasília: MPF, 2025. Disponível em: https://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr6/documentos-e-publicacoes/manual-de-atuacao/RoteirodeAtuacaoMPF_MERCADODECARBONO1.pdf. Acesso em: 30 jan. 2026.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL (Brasil); MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARÁ. **Nota Técnica nº 02/2023**. [S. l.], 2023. Disponível em:

https://www2.mppa.mp.br/data/files/BC/26/73/19/5A739810F7967688180808FF/NOTA_TECNICA_CARBONO%20PUBLICADA_ASSINADA.pdf. Acesso em: 30 jan. 2026.
NEWELL, Peter; PATERSON, Matthew. **Capitalismo climático**: aquecimento global e a transformação da economia global. Reino Unido: Cambridge University Press, 2010.

OLIVEIRA, Andrea. O mercado de carbono e os desafios para o MPF. *In*: REUNIÃO MERCADO DE CRÉDITO DE CARBONO ENVOLVENDO POVOS INDÍGENAS E COMUNIDADES TRADICIONAIS, 2023. [Anais]. Brasília: Ministério Público Federal, 2023. Disponível em: <https://mpf-mpbr.zoom.us/rec/share/0Nz6oQDpJXZAuAoCrBiQ9waWeROFmz7GVlfdTgkGySRlyw0ms9PAgQbyaB2uL8.97OfiurNY4nsIgLF?pwd=CUAVc4yI0UD6ADfjCi4Axo5ytiXhbfu>. Acesso em: 30 jan. 2026.

OSTROM, E. **Governing the commons**: the evolution of institutions for collective action. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

PODER360. **BB Negocia pela 1ª vez créditos de carbono no mercado externo**. [S. l.], 14 out. 2023. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/meio-ambiente/bb-negocia-pela-1a-vez-creditos-de-carbono-no-mercado-externo/>. Acesso em: 30 jan. 2026.

PRADO, D. Santos. **Processos de cogestão e seus avanços em reservas extrativistas costeiras e marinhas do Brasil**. 2019. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Campinas, 2019.

REATO, Talissa Tuccolo; SILVA, Gabriela Priscila da. Colonialismo de carbono: estudo dos créditos de carbono em áreas indígenas. **Revista Direito Ambiental e Sociedade**, [S. l.], v. 15, n. 2, p. 1–32, 2025. DOI: 10.18226/22370021.v15.n2.01. Disponível em: <https://sou.ucs.br/etc/revistas/index.php/direitoambiental/article/view/13976>. Acesso em: 27 jan. 2026.

RINA SERVICES S.P.A. **Social Carbon Standard Validation Report**: “Ecomapuá Amazon REDD Project” in Brazil. [S. l.]: RINA, 10 out. 2016. 30 p. Disponível no Anexo 25 (Id 428813601) dos autos da Ação Civil Pública nº 1045416-11.2021.4.01.3900.

SANTILLI, Juliana. **Socioambientalismo e novos direitos**: proteção jurídica à diversidade biológica e cultural. [S. l.]: Peirópolis, 2005.

SARLET, Ingo W.; FENSTERSEIFER, Tiago. **Curso de direito ambiental**. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023.

SILVA, José Afonso da. **Direito ambiental constitucional**. 2. ed. rev. São Paulo: Malheiros, 1997.

SILVA, P. P. da. **From common property to co-management: lessons from Brazil's first maritime extractive reserve**. *Marine Policy*, [S. l.], v. 28, n. 5, p. 419–428, set. 2004.

SUSTAINABLE CARBON - PROJETOS AMBIENTAIS LTDA. **VCS Project Description**: Ecomapuá Amazon REDD Project (VCS Version 4.0). São Paulo: Sustainable Carbon, 22 fev. 2013. Disponível nos Anexos 16.1 e 16.2 (Ids 428813591 e 428813592) dos autos da Ação Civil Pública nº 1045416-11.2021.4.01.3900.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (Brasil). **Relatório de Auditoria**. Processo TC 034.496/2012-2. Brasília, DF: TCU, 2013.

VALLE, Sabrina. Exxon sees carbon capture market at \$4 trillion by 2050. **Reuters**, [S. l.], 20 abr. 2022. Disponível em: <https://www.reuters.com/business/sustainable-business/exxon-sees-carbon-capture-market-4-trillion-by-2050-2022-04-19/>. Acesso em: 30 jan. 2026.

WRM. **Neocolonialismo na Amazônia**: Projetos REDD em Portel, Brasil. Movimento Mundial pelas Florestas (WRM), 2022.

WRM. **Projeto Envira REDD+, no Acre, Brasil**: certificadoras de carbono atribuem Nível Ouro a promessas vazias. EcoDebate, Boletim 237, maio 2018.