



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
INSTITUTO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO E DESENVOLVIMENTO NA
AMAZÔNIA
MESTRADO PROFISSIONAL**

ELEN MESQUITA DE MOURA DO NASCIMENTO

**TERRA PÚBLICA, POSSE COLETIVA: REDD+ E AS CONSEQUÊNCIAS
JURÍDICO-FINANCEIRAS NA RELAÇÃO ESTADO-COMUNIDADE**

BELÉM-PA

2025

ELEN MESQUITA DE MOURA DO NASCIMENTO

**TERRA PÚBLICA, POSSE COLETIVA: REDD+ E AS CONSEQUÊNCIAS
JURÍDICO-FINANCEIRAS NA RELAÇÃO ESTADO-COMUNIDADE**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito e Desenvolvimento na Amazônia – PPGDDA, do Instituto de Ciências Jurídicas, da Universidade Federal do Pará, como requisito para obtenção do título de Mestra em Direito e Desenvolvimento da Amazônia.

Linha de Pesquisa 1: Desenvolvimento e Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Dr. José Heder Benatti.

Coorientadora: Prof. Dra. Lise Tupiassú.

BELÉM-PA

2025

ELEN MESQUITA DE MOURA DO NASCIMENTO

**TERRA PÚBLICA, POSSE COLETIVA: REDD+ E AS CONSEQUENCIAS
JURÍDICO-FINANCEIRAS NA RELAÇÃO ESTADO-COMUNIDADE**

Dissertação apresentada ao Mestrado
Profissional do Programa de Pós-graduação em
Direito e Desenvolvimento na Amazônia –
PPGDDA, do Instituto de Ciências Jurídicas –
ICJ, da Universidade Federal do Pará – UFPA.

Data de Aprovação: ___ / ___ / ___
Conceito: _____

Banca Examinadora

Prof. Dr. José Heder Benatti
Universidade Federal do Pará (UFPA)
Orientador

Prof. Dra. Luciana Costa da Fonseca
Universidade Federal do Pará (UFPA)

Prof. Dr. Girolamo Domenico Treccani
Universidade Federal do Pará (UFPA)

Onde cada árvore é memória, e cada rio uma promessa de continuidade, chegam vozes de fora para medir o invisível, o valor do que é sagrado. Ainda assim, que o verde seja vida, e não apenas cifra. Que o presente e o futuro reconheçam a sabedoria de quem sempre preservou para existir.

AGRADECIMENTOS

Este trabalho não seria possível sem o apoio e o carinho de pessoas especiais em minha vida. À minha família, dedico um agradecimento especial, em particular ao meu marido João, meu suporte incondicional, que me encoraja a abraçar desafios e a me orgulhar das minhas escolhas, assim como a valorizar diariamente as pequenas e grandes conquistas. Aos meus filhos, Maria Helena e Antônio Amin, minha inspiração constante, agradeço por me motivarem a ser melhor e a acreditar que o futuro pode ser transformado pelo conhecimento e pelo amor.

Aos meus pais Antônio Carlos e Edileuza, e minhas irmãs Marília e Laís, agradeço pelos exemplos de vida e valores fortes de nossa família: união e solidariedade.

Aos amigos, sou grata por sempre acreditarem em mim, e por tornarem a caminhada mais leve e significativa com sua presença e apoio.

Ao meu orientador, professor José Heder Benatti, expresso minha profunda gratidão pelo acolhimento, paciência e orientação generosa ao longo desta trajetória. Seu envolvimento científico com a ética e justiça ambiental, com a governança responsável de terras e o respeito aos povos e comunidades tradicionais muito me ensinaram e inspiraram a verdadeira essência deste trabalho.

À minha coorientadora, professora Lise Tupiassú, agradeço por sempre me conduzir além da zona de conforto, me ensinando caminhos seguros e férteis para o desenvolvimento argumentativo. Seu olhar sensível foi fundamental para o amadurecimento desta pesquisa.

Agradeço à banca examinadora, pela generosidade em dedicar tempo e conhecimento à análise desta dissertação, contribuindo de forma valiosa para o seu aprimoramento.

Aos colegas do IDEFLOR-BIO, que encaram no cotidiano os desafios infindáveis da gestão de florestas públicas estaduais e unidades de conservação, o meu muito obrigada pelo compartilhamento de suas experiências.

Registro minha gratidão aos amigos do mestrado, que também dividiram comigo as lutas e conquistas deste caminho, onde não faltaram vozes para me destinar palavras de força: você consegue!

E, acima de tudo, agradeço a Jesus e à Virgem Maria, meu refúgio e fonte de esperança nesta caminhada terrena.

RESUMO

A dissertação investiga as consequências jurídico-financeiras da relação entre Estado e comunidades tradicionais em áreas de domínio público e posse coletiva, no contexto da valorização do carbono por meio de projetos privados de REDD+. O estudo parte do reconhecimento, pela Constituição de 1988, da importância do acesso coletivo à terra para comunidades tradicionais da Amazônia, que historicamente ocupam terras públicas e enfrentam conflitos fundiários. A regularização fundiária coletiva, especialmente por meio da Concessão de Direito Real de Uso (CDRU), fortalece o usufruto exclusivo desses territórios, sem transferência do domínio estatal, e protege a sociobiodiversidade e os modos de vida tradicionais. Com a ascensão do mercado de créditos de carbono e a implementação de projetos de REDD+ em áreas públicas, surgem desafios quanto à titularidade dos créditos, e, a partir dos direitos de propriedade, questionam-se quais são as consequências jurídico-financeiras decorrentes da relação entre o Estado e as comunidades tradicionais nessas áreas. Com base em sistematização bibliográfica de teor teórico-jurídico, a dissertação demonstra que, embora o domínio da terra permaneça com o Estado, a CDRU garante às comunidades tradicionais o direito ao uso e à fruição dos recursos, incluindo a geração e comercialização de créditos de carbono, reconhecidos legalmente como frutos civis. O trabalho ressalta a necessidade de governança compartilhada, transparência, respeito à autonomia comunitária e participação social, para evitar a mercantilização dos territórios e assegurar que os benefícios ambientais e financeiros dos projetos de REDD+ sejam revertidos às comunidades. Conclui que a efetividade desses mecanismos depende do fortalecimento institucional, do reconhecimento dos direitos territoriais e da integração de políticas públicas que promovam o desenvolvimento sustentável, a conservação ambiental e a valorização das práticas culturais na Amazônia.

Palavras-chave: Terras públicas; Posse coletiva; REDD+; Créditos de carbono; Comunidades tradicionais; Concessão de direito real de uso.

ABSTRACT

This dissertation investigates the legal and financial consequences of the relationship between the State and traditional communities in areas of public domain and collective ownership, in the context of carbon valorization through private REDD+ projects. The study is based on the recognition, by the 1988 Constitution, of the importance of collective access to land for traditional communities in the Amazon, which have historically occupied public lands and faced land conflicts. Collective land regularization, especially through the Concession of Real Right of Use (CDRU), strengthens the exclusive usufruct of these territories, without transferring state ownership, and protects sociobiodiversity and traditional ways of life. With the rise of the carbon credit market and the implementation of REDD+ projects in public areas, challenges arise regarding the ownership of credits, and, based on property rights, questions arise about the legal and financial consequences arising from the relationship between the State and traditional communities in these areas. Based on a bibliographic systematization of theoretical and legal content, the dissertation demonstrates that, although land ownership remains with the State, the CDRU guarantees traditional communities the right to use and enjoy resources, including the generation and commercialization of carbon credits, legally recognized as civil fruits. The work highlights the need for shared governance, transparency, respect for community autonomy and social participation, to avoid the commodification of territories and ensure that the environmental and financial benefits of REDD+ projects are reverted to the communities. It concludes that the effectiveness of these mechanisms depends on institutional strengthening, recognition of territorial rights and the integration of public policies that promote sustainable development, environmental conservation and the appreciation of cultural practices in the Amazon.

Keywords: Public lands; Collective ownership; REDD+; Carbon credits; Traditional communities; Granting of real right of use.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Cartaz de divulgação do evento.	78
Figura 2 - Palestrante expondo a parte teórica.....	84
Figura 3 - Palestrante expondo a parte teórica.....	85
Figura 4 - Palestrante respondendo as perguntas.....	85
Figura 5 - Selfie da discente com participantes presenciais e remotos.....	86

LISTA DE SIGLAS

ADC - Ação Declaratória de Constitucionalidade
ADCT - Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
CBE - Cota Brasileira de Emissões
CDRU - Concessão de Direito Real de Uso
CIFOR - Centro Internacional de Investigação Florestal
CLPI - Consulta Livre, Prévia e Informada
CNUMAD - Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento
CO2 - Dióxido de Carbono
CRA - Cota de Reserva Ambiental
CRVE - Certificado de Redução ou Remoção Verificada de Emissões
CRVEs - Créditos de Redução de Emissões Verificadas
DF - Distrito Federal
FUNAI - Fundação Nacional dos Povos Indígenas
GEE - Gases de Efeito Estufa
IDESP - Instituto de Desenvolvimento Econômico, Social e Ambiental do Pará
Imazon - Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia
INCRA - Instituto Nacional da Colonização e Reforma Agrária
ISA - Instituto Socioambiental
MPF - Ministério Público Federal
MPPA - Ministério Público do Pará
NCS - Soluções Climáticas Naturais
OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OIT - Organização Internacional do Trabalho
PA - Projetos de Assentamento
PAE - Projetos de Assentamento Agroextrativista
PAF - Projeto de Assentamento Florestal
PDS - Projeto de Desenvolvimento Sustentável
PAEX - Projetos de Assentamento Agroextrativista
PEAEX - Projetos Estaduais de Assentamento Agroextrativista
PMCF - Programa Federal de Manejo Florestal Comunitário e Familiar
PNMC - Política Nacional sobre Mudança do Clima
PNPSA - Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais
PNRA - Plano Nacional de Reforma Agrária
PPGDDA - Programa de Pós-graduação em Direito e Desenvolvimento da Amazônia
PSA - Pagamento por Serviços Ambientais
RDS - Reservas de Desenvolvimento Sustentável
REDD+ - Redução das Emissões por Desmatamento e Degradação Florestal
Resex - Reservas Extrativistas
SAD - Sistema de Alerta de Desmatamento
SBCE - Sistema Brasileiro de Comércio de Emissões de Gases de Efeito Estufa
SBN - Solução Baseada na Natureza
SNUC - Sistema Nacional de Unidades de Conservação
STF - Supremo Tribunal Federal
STJ - Superior Tribunal de Justiça
UNFCCC - Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima

Sumário

1. INTRODUÇÃO	11
PARTE 1	17
2. APOSSAMENTOS COLETIVOS EM FLORESTAS PÚBLICAS: PERSPECTIVAS JURÍDICO-SOCIAIS	17
2.1 Territorialidades e fenômenos possessórios na Amazônia	18
2.2 Princípio constitucional da função social da propriedade pública como fundamento para democratização do acesso à terra	25
2.3 Análise jurídica da destinação de florestas públicas às comunidades tradicionais 30	
2.3.1 DIFERENTES FORMAS JURÍDICAS DE APOSSAMENTO COLETIVO EM FLORESTAS PÚBLICAS.....	37
2.3.2 CONCESSÃO DE DIREITO REAL DE USO PARA COMUNIDADES TRADICIONAIS.....	41
PARTE 2	45
3. DESAFIOS DO MERCADO DE CARBONO NOS APOSSAMENTOS COLETIVOS	45
3.1 REDD+ como instrumento econômico ambiental nos assentamentos coletivos	47
3.3. Especificidades dos projetos de REDD+ nos assentamentos coletivos	63
3.3.1 ALCANCE DA PARTICIPAÇÃO ESTATAL EM FACE DA AUTONOMIA DAS COMUNIDADES TRADICIONAIS	64
3.3.2 A QUESTÃO DO PREÇO PÚBLICO: COMENTÁRIOS AO §2º DO ARTIGO 49 DO DECRETO 1.190/2020 DO ESTADO DO PARÁ.....	71
4. RELATÓRIO DA INTERVENÇÃO	77
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	86
REFERÊNCIAS	88

1. INTRODUÇÃO

Historicamente presentes no processo de formação da estrutura fundiária da Amazônia, comunidades tradicionais tem suas territorialidades desenvolvidas em sua maioria em terras públicas, e enfrentam desafios permanentes relacionados a conflitos fundiários que ameaçam a sua existência.

Diante disso, a Constituição da República de 1988, assim como a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), trouxeram como dever do Estado o reconhecimento jurídico-formal de posses exercidas coletivamente, como forma de democratização do acesso à terra, garantia de direitos e gestão sustentável de recursos naturais.

À vista desses objetivos, diferentes categorias fundiárias surgiram com o propósito de fortalecer a permanência nos territórios sem a necessidade de transferência do domínio, rompendo com a noção tradicionalista de regularização fundiária. No intuito de manter os territórios tradicionais a salvo da especulação imobiliária e em resguardo à sociobiodiversidade inerente a esses espaços, os chamados apossamentos coletivos têm como elemento central o domínio público da floresta, reconhecendo-se às comunidades tradicionais o exercício pleno da posse.

Nesse sentido, de acordo com a Lei 11.284/2006 as denominadas florestas públicas são as florestas, naturais ou plantadas, localizadas nos diversos biomas brasileiros, em áreas sob o domínio da União, dos Estados, dos Municípios, do Distrito Federal ou das entidades da administração indireta (inciso I do art. 3º), as quais serão prioritariamente destinadas às comunidades tradicionais por meio da regularização fundiária coletiva mediante Concessão de Direito Real de Uso (CDRU) (art. 6º).

Em relação às florestas públicas, o Serviço Florestal Brasileiro indica que 47,6% estão ocupadas por povos e comunidades tradicionais (SFB, 2024), o que lhes conferiu destaque nas estratégias econômicas nacionais e internacionais sobre mudanças climáticas, cujo debate tem atribuído à floresta novos valores, compreendida como um estoque de carbono, e ao mesmo tempo, determina “funções” aos povos e comunidades tradicionais, os quais passam a ser vistos não apenas como parte da sociobiodiversidade, mas atores fundamentais para que a floresta continue como sumidouro¹.

¹ Sumidouros representam quaisquer processos, atividades ou mecanismos, incluindo a biomassa e, em especial, florestas e oceanos, que têm a propriedade de remover um gás de efeito estufa, aerossóis ou precursores de gases de efeito estufa da atmosfera (IPAM, 2024).

Ao reforçar essa lógica, dados divulgados pelo Sistema de Alerta de Desmatamento (SAD) do Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia (Imazon) apontam que em março de 2025, a maioria (87%) do desmatamento ocorreu em áreas privadas ou sob diversos estágios de posse. O restante do desmatamento foi registrado em assentamentos (13%), unidades de conservação (1%) e terras indígenas (1%).

A estatística é um indicativo de que as áreas públicas de ocupação coletiva apresentaram percentual de desmatamento comparativo inferior em relação àqueles verificados em áreas privadas ou em estágios de posse individual, sendo, portanto, os territórios que mais conservaram sua cobertura florestal. Essa realidade tem atraído o mercado de créditos de carbono, a partir do desenvolvimento de Projetos de Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação Florestal (REDD+).

O REDD+ pauta-se na ideia de que a retenção e a captura de dióxido de carbono da atmosfera pelas florestas são um serviço ecossistêmico² fundamental para a regulação do clima e a mitigação das mudanças climáticas. Por conseguinte, as ações voltadas a fomentar esse sequestro de carbono ou evitar a sua emissão, por meio da prevenção do desmatamento e degradação florestal são consideradas como serviço ambiental³.

O principal serviço ambiental objeto dos projetos de REDD+ é a redução das emissões de gases de efeito estufa ao evitar o desmatamento, permitindo que a floresta continue a sequestrar carbono da atmosfera e contribuindo para a mitigação das mudanças climáticas, além de proporcionar outros serviços ecossistêmicos, como a conservação da biodiversidade e a manutenção dos recursos hídricos.

Assim, o REDD+ ganha também proeminência por ser uma ação que usa os próprios serviços da natureza “para solucionar problemas ambientais, econômicos e sociais” (Motta, 2020, p. 12), enquadrando-se na categoria de Solução Baseada na Natureza (SBN) ou *Nature based Solutions* (NsB), ou ainda, nas chamadas Soluções Climáticas Naturais (NCS, em inglês), que têm como objetivo ações de conservação e gestão de ecossistemas de modo que possam oferecer mitigação climática.

A importância adquirida pelo REDD+ foi tamanha que dentre todos os serviços ecossistêmicos comprovadamente prestados pelas florestas, esse é o único que tem mecanismo de valoração econômica e mercados consolidados até agora (Instituto Escolhas, 2020), cujo

² De acordo com a Lei 14.119/2021, serviços ecossistêmicos são benefícios relevantes para a sociedade gerados pelos ecossistemas, em termos de manutenção, recuperação ou melhoria das condições ambientais, nas modalidades de: serviços de provisão, suporte, regulação e culturais (art. 2º, inciso II, alíneas “a” a “d”).

³ Serviços ambientais são atividades individuais ou coletivas que favorecem a manutenção, a recuperação ou a melhoria dos serviços ecossistêmicos (BRASIL, 2021).

mecanismo é aplicável em diferentes níveis de abordagem.

Os projetos de REDD+ com abordagem de mercado, que é o foco de análise deste trabalho, possui a venda de créditos de carbono no mercado voluntário⁴ como sua fonte de financiamento e tem se popularizado em áreas públicas habitadas por comunidades tradicionais, como assentamentos e unidades de conservação de uso sustentável, na forma de projetos privados de REDD+, os quais tem apresentando controvérsias e questionamentos sobre sua legalidade e real efetividade, situação que toma contornos ainda mais graves quando se trata de florestas públicas.

Outra abordagem aplicável ao REDD+ são os chamados programas ou sistemas *jurisdicionais*, em que os princípios do REDD+ são aplicados em uma escala territorial mais ampla, geralmente em nível de estado ou país. Quando aplicado em nível de estado é chamado de subnacional. De acordo com a Lei 15.042/2024, programas jurisdicionais de REDD+ são iniciativas de governos estaduais ou federal em áreas sob sua jurisdição, o que envolve terras públicas ou privadas (inciso XXVI do art.2º), e visa proteger as florestas do desmatamento e degradação, reduzir as emissões e melhorar os meios de subsistência em todo o território de uma jurisdição, sendo liderado pelo governo local ou nacional, permitindo uma visão mais abrangente e integrada das ações de conservação e sustentabilidade. (Rotta, 2023).

Nesse contexto, destaca-se o governo do estado do Pará que criou o Fórum Estadual do Pará sobre Mudanças Climáticas, incluindo uma Câmara Técnica para discutir uma política pública de REDD+, e desde 2022 está em processo de criação do seu sistema jurisdicional de REDD+, que resultará em um arcabouço legal e um conjunto de capacidades institucionais e técnicas que permitirá receber e utilizar os fundos transnacionais do REDD+, bem como, comercializar créditos de carbono. Trata-se de uma política pública que visa estruturar tanto a venda de carbono no mercado voluntário quanto a oferta para mercados regulados⁵, promovendo a repartição dos benefícios em favor de povos e comunidades tradicionais.

À vista disso, percebe-se que o REDD+ se apresenta como oportunidade de renda para as comunidades envolvidas. Esse efeito socioambiental positivo é esperado pelos esquemas de

⁴ No mercado voluntário, as compensações de emissão de CO₂ são desvinculadas de uma obrigação legal, sendo comercializados de forma livre entre as partes. Tais iniciativas são focadas no marketing reputacional das empresas, especialmente preocupadas com a compensação de suas emissões. O mercado voluntário é fomentado pela meta de neutralidade de carbono (o chamado net zero) difundido no âmbito empresarial e exigido por alguns países.

⁵ O conceito de mercado regulado de créditos de carbono refere-se a sistemas criados por acordos internacionais ou legislações nacionais, nos quais governos estabelecem limites obrigatórios de emissões para determinados setores ou países. Dentro desse sistema, entidades que conseguem reduzir suas emissões abaixo do limite podem gerar créditos de carbono, os quais podem ser comercializados com outras entidades que não atingiram suas metas. Esses mercados são regulados por regras claras, supervisão governamental e mecanismos de verificação, garantindo a integridade ambiental dos créditos negociados (Favasuli, 2021; Prolo, 2021).

pagamentos por serviços ambientais em geral, e tem contribuído para que mecanismos como o REDD+ sejam encarados como uma “solução universal” para os desafios ambientais e, em algumas situações, como uma política de fomento ao desenvolvimento rural (Simões; Andrade, 2013).

Ocorre que, quando projetos privados de REDD+ são desenvolvidos em áreas de Reservas Extrativistas (Resex), Reservas de Desenvolvimento Sustentável (RDS) e projetos de assentamento ambientalmente diferenciados, em que o domínio da terra permanece com o Estado e a posse é reconhecida às comunidades tradicionais por meio da CDRU, surge o problema de pesquisa deste trabalho que é delinear, a partir dos direitos de propriedade, as consequências jurídico-financeiras decorrentes da relação entre o Estado e as comunidades tradicionais nessas áreas, no contexto de valorização do carbono em iniciativas REDD+.

Desde as primeiras concepções de REDD+ (anos de 2004 e 2005)⁶, há preocupações sobre como esse mecanismo pode gerar potenciais riscos às florestas e às comunidades tradicionais, pelo que se observa bibliografia técnica e jurídica que aborda a temática do REDD+ nos espaços de reprodução física e cultural de comunidades tradicionais, a partir de perspectivas variadas como os direitos constitucionais e internacionais à autodeterminação e consulta prévia livre e informada, aspectos econômicos, antropológicos e outros (MMA; 2013; 2014, Silva; 2017; Salles; Salinas; Paulino, 2017; ISA; 2023, Pará; 2025).

Nesse contexto, considerando que somente os territórios quilombolas é que detém título de domínio da terra, todas as demais posses desenvolvidas por comunidades tradicionais se dão em terras públicas, e em sua grande maioria, beneficiárias da concessão de direito real de uso. No entanto, o domínio público e a posse coletiva desses espaços ainda são um aspecto pouco abordado nos estudos sobre REDD+ no Brasil, em especial a relação desses projetos com o regime jurídico dos territórios, o que necessariamente engloba fatores ligados ao alcance da participação estatal em face da governança e autonomia das comunidades.

Especialmente a partir de 2022, houve um aumento exponencial de projetos privados de REDD+ desenvolvidos em assentamentos agroextrativistas no Estado do Pará, especialmente no município de Portel, todos celebrados sem qualquer ciência ou anuência do Poder Público⁷.

Um estudo realizado pelo já extinto Instituto de Desenvolvimento Econômico, Social e Ambiental do Pará (IDESP), revelou que desde 2009 já existem no Pará contratos de REDD+

⁶ Na 12ª Conferência das Partes (COP-12) realizada em 2006 em Nairóbi, o governo brasileiro anunciou publicamente uma proposta para tratar da questão do desmatamento por meio de doações voluntárias, que iriam para um fundo nacional para REDD+ (MMA, 2018).

⁷ Ver: (Carneiro; Seta; Voccio, 2023; Sinimbú, 2023; IHU, 2023)

em territórios tradicionais⁸, de modo que grande parte deles já apresentavam indícios de má gestão dos recursos e falta de transparência da empresa desenvolvedora (Pará, 2013).

Invariavelmente, os projetos privados de REDD+ em áreas de públicas de posse coletiva ainda tem seguido esse perfil. Nesse sentido também concluiu um recente levantamento feito pelo Ministério Público do Pará (MPPA), em colaboração com o Ministério Público Federal (MPF), o que culminou na elaboração da Nota Técnica 02/2023 que tem como objetivo apresentar limites e condições para a realização de projetos incidentes em terras públicas e territórios tradicionais, tomando por escopo os direitos territoriais a partir dos pressupostos de Direitos Humanos.

Nesse sentido, sobre a temática do REDD+ em terras públicas destinadas às comunidades tradicionais, a motivação que alavancou o presente trabalho consiste no desconhecimento ou pouca visão sistêmica por parte de agentes públicos acerca do regime jurídico das florestas públicas, a importância da destinação para as comunidades, o resguardo ao patrimônio público, a garantia de direitos e o entendimento sobre as dinâmicas do mercado de carbono, que tem invadido esses espaços sem que os agentes públicos estejam capacitados para essas demandas.

Assim, a partir do conhecimento prático e da experiência profissional como Procuradora Autárquica e Fundacional do Estado do Pará atuante na advocacia consultiva da gestão de unidades de conservação e criação de assentamentos estaduais, e como membro titular da Comissão Técnica para elaboração do Sistema Jurisdicional de REDD+ do Pará, e com suporte nos conhecimentos acadêmicos adquirido no Programa de Pós-graduação em Direito e Desenvolvimento da Amazônia – PPGDDA, o presente trabalho tem como objetivo geral analisar, sob a perspectiva dos direitos de propriedade relativos à CDRU, as consequências jurídico-financeiras na relação entre o Estado e as comunidades tradicionais em áreas de domínio público e posse coletiva, no contexto de valorização do carbono em projetos privados de REDD+.

A delimitação espacial da pesquisa são as áreas de Reservas Extrativistas (Resex), Reservas de Desenvolvimento Sustentável (RDS) e projetos de assentamento ambientalmente diferenciados, que no âmbito da União são os Projetos de Assentamento Agroextrativista

⁸ O levantamento ocorreu de 2009 a 2013 e detectou os seguintes projetos: REDD+ Calha Norte Pará (Flota de Faro, Paru e Trombetas); Assentamentos Sustentáveis na Amazônia (Oeste do Pará, municípios de Anapu, Pacajá, Senador José Profírio, Mojuí dos Campos e Aveiro); Projeto REDD Cikel (Municípios de Paragominas e Portel); Programa Piloto REDD Xingu Central (Unidades de Conservação, assentamentos, Terras Indígenas e áreas privadas); ADPML Portel – Pará REDD Project (Municípios de Portel e Melgaço) e Ecomapuá Amazon REDD Project (Município de Breves).

(PAE), os Projeto de Desenvolvimento Sustentável (PDS) e o Projeto de Assentamento Florestal (PAF); e no âmbito do Estado do Pará, os Projetos de Assentamento Agroextrativista (PEAEX). A escolha por esses espaços reside no fato em comum de apresentarem a regularização fundiária mediante CDRU conferida a uma comunidade tradicional beneficiária, mantendo-se a característica de dominialidade pública do imóvel e reconhecida a posse e o usufruto coletivo.

Logo, serão excluídos os territórios quilombolas e as terras indígenas, bem como as áreas devolutas e as florestas públicas não destinadas a comunidades tradicionais.

A pesquisa foi feita a partir da busca e sistematização de bases teóricas nacionais e internacionais, em língua portuguesa e inglesa, em portais de referências bibliográficas científicas⁹ além das revistas científicas pertinentes às matérias e demais referências bibliográficas encontradas nas leituras feitas para este trabalho. Foram consultados também atos normativos, manifestações ministeriais, ações judiciais e pareceres jurídicos.

A pesquisa está dividida em duas partes. A primeira parte inicia apresentando uma análise sobre os apossamentos coletivos em florestas públicas a partir das perspectivas jurídica e social, abordando o tema das diferentes territorialidades e fenômenos possessórios na Amazônia, para em seguida abordar o princípio constitucional da função social da propriedade pública como fundamento para democratização do acesso à terra, sendo esta a base teórica para analisar, no tópico seguinte, a destinação de florestas públicas às comunidades tradicionais.

Em seguida, serão apresentadas as diferentes formas jurídicas de apossamento coletivo em florestas públicas, e ao final da primeira parte se adentrará no estudo da concessão de direito real de uso para comunidades tradicionais.

A segunda parte tem como ponto de partida a apresentação dos principais desafios do mercado de carbono nos apossamentos coletivos, muito relacionados ao suporte teórico econômico que embasa os projetos de REDD+, sendo analisado no tópico seguinte o REDD+ como um instrumento econômico ambiental.

A seguir, são analisados os efeitos jurídicos da CDRU em relação à titularidade dos créditos de carbono e as interações com Lei 15.042/2024, que instituiu o Sistema Brasileiro de Comércio de Emissões de Gases de Efeito Estufa (SBCE).

Diante da possibilidade de diferentes abordagens do REDD+ se relacionarem numa mesma área pública de posse coletiva, a perspectiva dos direitos de propriedade e das consequências jurídico-financeiras na relação Estado-comunidade apresenta variações, a

⁹ SciELO (Scientific Electronic Library Online); Catálogo de Teses e Dissertações da CAPES (Plataforma Sucupira); Google Acadêmico (Google Scholar) e Science Direct.

exemplo dos programas ou sistemas jurisdicionais de REDD+ que, apesar de não serem objeto de estudo deste trabalho, serão abordados de maneira incidental, especificamente no que se refere à sua relação com os projetos privados de REDD+, à luz do tratamento dado pela Lei 15.042/2024.

Por fim, a partir das especificidades dos projetos de REDD+ nos apossamentos coletivos, será analisado o alcance da participação estatal em face da autonomia das comunidades tradicionais e a questão do preço público à luz do §2º do artigo 49 do Decreto 1.190/2020 do Estado do Pará.

O presente trabalho, apresentado em aderência à linha de pesquisa “Desenvolvimento e Políticas Públicas: Governança Responsável da Terra e Seus Instrumentos Jurídicos: Cadastros, Registro de Imóveis e as Categorias Fundiárias para Resolução de Conflitos Socioambientais”, do Programa de Pós-Graduação em Direito e Desenvolvimento na Amazônia da Universidade Federal do Pará, busca enfatizar que a relevância de um mercado interessado no REDD+ exige cada vez mais a integração estatal, a fim de evitar a mercantilização de territórios tradicionais e a usurpação de terras públicas, vinculando o papel estatal a mecanismos de governança compartilhada, respeito às práticas culturais e garantia de direitos.

PARTE 1

2. APOSSAMENTOS COLETIVOS EM FLORESTAS PÚBLICAS: PERSPECTIVAS JURÍDICO-SOCIAIS

Em face da heterogeneidade cultural, social e fundiária vivida na Amazonia, o ordenamento territorial ambiental brasileiro apresenta instrumentos jurídicos que têm como objetivo o reconhecimento de apossamentos coletivos, a partir de diferentes fatores como a etnicidade, territorialidade e tradicionalidade, num contexto de proteção ambiental da propriedade comum (Benatti, 2011).

Em decorrência da natureza agroecológica da posse exercida pelas comunidades tradicionais, estas não reivindicam títulos de propriedade individual, mas buscam o reconhecimento legal suficiente para assegurar o uso exclusivo da terra e dos recursos naturais, mesmo que isso signifique apenas um documento de posse, como a concessão de direito real de uso (Treccani, 2018).

Nesse sentido, a regularização fundiária por meio do reconhecimento de posses coletivas pode ocorrer de duas formas: áreas em que o domínio permanece público, e o uso

coletivo dos recursos naturais é concedido aos ocupantes, sem que haja titulação individual, grupo onde se encontram as terras indígenas, algumas unidades de conservação e os assentamentos ambientalmente diferenciados, conforme adiante será visto; e, de outro modo, as áreas de titulação privada coletiva e definitiva, como a propriedade quilombola.

Em relação à propriedade quilombola, o reconhecimento do território tradicional realmente transfere o domínio em definitivo para a comunidade, porém em caráter coletivo, inalienável e intransferível, conforme artigo 68 do ADCT e Decreto 4.887/2003.

No caso das terras indígenas, são de domínio da União, nos termos do art. 20, inciso XI, da Constituição da República de 1988, sendo inalienáveis e de posse e usufruto exclusivos dos povos indígenas (artigo 231, §2º), de modo que o procedimento administrativo de reconhecimento de suas posses é a demarcação, de natureza declaratória dos direitos originários ao território que ocupam.

Assim, o recorte utilizado neste estudo são as modalidades de regularização fundiária em que o domínio da terra permanece com o Estado, e a posse coletiva e uso dos recursos naturais é concedido às comunidades tradicionais por meio de CDRU, o que engloba as seguintes categorias fundiárias: Reservas Extrativistas (Resex), Reservas de Desenvolvimento Sustentável (RDS)¹⁰, e os projetos de assentamento ambientalmente diferenciados, que no âmbito da União são os Projetos de Assentamento Agroextrativista (PAE), os Projeto de Desenvolvimento Sustentável (PDS) e o Projeto de Assentamento Florestal (PAF); e no âmbito do Estado do Pará, os Projetos de Assentamento Agroextrativista (PEAEX).

Nesta seção serão traçados os principais aspectos jurídicos referentes a essas espécies de apossamento coletivo localizadas em florestas públicas, com foco na Amazônia. Serão apresentados os seus conceitos, natureza jurídica, e a forma como se dá a regularização fundiária dessas áreas, a fim de entender o ordenamento territorial que está na base de diversos instrumentos econômicos ambientais, como o REDD+.

2.1 Territorialidades e fenômenos possessórios na Amazônia

Em princípio, acerca do conceito de povos e comunidades tradicionais, é fato que o termo comporta conceito dinâmico. Segundo Eliane Moreira (2017), é marcado pela afirmação de diferentes identidades e realidades coletivas, autodesignações e relações com a natureza, em

¹⁰ As Florestas Nacionais, Estaduais e Municipais (art. 17 da Lei 9.985/2000) apesar de também ser uma unidade de conservação que permite a presença de comunidades tradicionais e o uso dos recursos naturais para sua vivência, não é reconhecida como uma modalidade autônoma de regularização fundiária, uma vez que a criação desses espaços protegidos não são para fins de destinação para a comunidade, mas sim para permitir a exploração de produtos madeireiros e não madeireiros e serviços ambientais mediante concessão onerosa.

um contexto de resistências voltadas à conquista de direitos socioambientais¹¹.

Apesar da diversidade de sua concepção, o termo povos e comunidades tradicionais foi tratado na legislação brasileira ora preponderando o termo “populações” ora o termo “povos e comunidades”, mas sempre mantendo uma conexão essencial presente nessa diversidade. O Decreto 6.040/2007 os define como grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição.

A Lei 9.985/2000, ao se referir às RDS (artigo 20), utiliza o termo “populações tradicionais”, conceituando-as como aquelas cuja existência baseia-se em sistemas sustentáveis de exploração dos recursos naturais, desenvolvidos ao longo de gerações e adaptados às condições ecológicas locais e que desempenham um papel fundamental na proteção da natureza e na manutenção da diversidade biológica.

Nota-se que o uso dos termos “populações”, “comunidades”, “povos” tradicionais parece tratar-se mais de uma variação semântica do que distanciamentos epistemológicos e conceituais (Castro; Oliveira, 2016). Em face disso, a preferência conceitual adotada neste trabalho será “comunidades tradicionais”, excluindo-se desta abordagem os povos indígenas e os quilombolas.

Consideram-se necessárias, em caráter contextual, algumas reflexões acerca de territorialidade e o seu resguardo na Constituição da República de 1988, como fruto de uma mudança de perspectiva no campo jurídico e resultado de lutas de movimentos sociais e evoluções teóricas em benefício de direitos territoriais das comunidades tradicionais.

O resguardo às terras de uso coletivo advém de normas constitucionais que reconhecem o caráter pluriétnico e multicultural¹² do Estado, de modo que, todo o direito, em sua elaboração e aplicação, deve ter esse marco como referência inafastável (Duprat, 2007).

Nesse sentido, a Constituição de 1988 reconheceu expressamente os direitos dos indígenas (artigo 231 e 232) e dos remanescentes de quilombos (artigo 68 do ADCT). Em

¹¹ Segundo a autora, estas coletividades se articulam sob diversas designações, tais como: quilombolas, ribeirinhos, comunidades de fundo de pasto, faxinalenses, pantaneiros, marisqueiros, retireiros, ciganos, pomeranos, quebradeiras de coco, caiçaras, catadores de mangaba, agroextrativistas, seringueiros, pescadores artesanais, gerazeiros, vazanteiros, pantaneiros, ciganos, comunidades de terreiros, fundo de pasto, faxinais, ribeirinhos do São Francisco, dentre tantos outros que integram a imensa sociodiversidade brasileira.

¹² O multiculturalismo pressupõe a existência de uma cultura dominante que “aceita, tolera ou reconhece a existência de outras culturas no espaço cultural onde domina”. De outro modo, a interculturalidade “pressupõe o reconhecimento recíproco e a disponibilidade para enriquecimento mútuo entre várias culturas que partilham um dado espaço cultural” (Santos; Meneses, 2009).

relação às comunidades tradicionais, embora não tenha conferido reconhecimento territorial expresso, estabeleceu como destinatários de direitos específicos os diversos grupos formadores da sociedade nacional, ao estabelecer a obrigação do Estado em garantir a todos o pleno exercício dos direitos culturais (art. 215) e a proteção aos seus modos próprios de expressão, de criar, fazer e viver (art. 216, incisos I e II).

No âmbito do direito internacional, vários documentos dos quais o Brasil é signatário reforçam este dever, como a Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (RIO-92); Convenção da Diversidade Biológica¹³; Convenção 169, da Organização Internacional do Trabalho (OIT)¹⁴; Convenção sobre a Proteção e a Promoção da Diversidade das Expressões Culturais¹⁵; a Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas.

Todos esses acordos têm como foco o direito dos grupos com identidades específicas de terem seu modo de vida, práticas e organização reconhecidos pelo Estado, a fim de manter e fortalecer as suas identidades, como expressão de um dever ético inerente ao respeito à dignidade da pessoa humana.

À vista disso, impõe-se um ambiente legal e institucional no Brasil que o impele a dar respostas às demandas de comunidades tradicionais, representados por novos movimentos sociais baseados na afirmação de identidades étnicas, raciais e de gênero, ligados à defesa de territórios e ao uso tradicional dos recursos naturais.

Nessa perspectiva, a partir de 1990, diferentes grupos sociais passaram a se envolver mais ativamente em debates jurídicos para disciplinar a ocupação e o uso dos territórios, elevando a complexidades das demandas jurídicas, uma vez que os procedimentos fundiários tradicionais não atendiam às distintas realidades: uma manifestação do colonialismo em sua vertente de dominação epistemológica¹⁶; o que os levou a buscar novas estratégias para garantir a reprodução física e cultural das comunidades tradicionais¹⁷.

A resistência ao pensamento científico é ressaltada por Shiraishi (2011) como uma forma de sobrevivência diante da ameaça de extinção ou “assimilação” que o direito, na sua concepção universalista, acabaria por ocasionar. A luta pelo direito de ter suas “práticas

¹³ Decreto 2.519/ 1998.

¹⁴ Decreto 10.088/2019.

¹⁵ Decreto 6.177/2007.

¹⁶ Na expressão de Anibal Quijano, citada por Boaventura de Sousa Santos (2009), mesmo com o fim do colonialismo político, “o colonialismo continuou sobre a forma de colonialidade de poder e de saber”.

¹⁷ Cita-se a experiência dos seringueiros que levou à criação das Reservas Extrativistas (Resex) e à incorporação dessas áreas à Política Nacional de Unidades de Conservação (Lei nº 9.985/2000). A Resex Chico Mendes foi a primeira, criada em 12 de março de 1990 e é reconhecida como emblemática na luta pelos direitos territoriais de comunidades tradicionais e sua relevância na proteção de ecossistemas.

jurídicas” igualmente reconhecidas é vetor para que esses grupos sociais transitem de uma situação de invisibilização para a visibilidade, como sujeitos coletivos de direito, sob a lógica do resistir para existir.

Há, portanto, essencial relação entre esses movimentos sociais e os processos de territorialização que lhes são correspondentes, e sobre este aspecto, a introdução da expressão “terras tradicionalmente ocupadas” no texto constitucional de 1988 denota o reconhecimento de “uma diversidade de formas de existência coletiva de diferentes povos e grupos sociais em suas relações com os recursos da natureza” (Almeida, 2008, p. 9).

Sob esse viés se revela o conceito de territorialidade como uma forma de identidade e organização, e não uma mera afirmação de poder ou domínio, e muito além da segurança alimentar. Trata-se de “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*” (Little, 2004, p. 3).

Benatti (2025, p. 25) defende que se deve compreender o termo território tradicional a partir de definições antropológicas, com ênfase “na apropriação e construção simbólica feita (pelas comunidades) nos espaços por elas habitados; e não como a teoria política e o ordenamento jurídico o concebem (um povo, um território, uma nação)”.

Nesse sentido, um aspecto fundamental da territorialidade é que ela se expressa de maneiras múltiplas, resultando em uma ampla diversidade de tipos de territórios e suas particularidades socioculturais. Nesse sentido, o conceito de cosmografia utilizado por Little (2004, p. 12) é definido como “os saberes ambientais, ideologias e identidades coletivamente criados e historicamente situados que um grupo social utiliza para estabelecer e manter seu território”, englobando “o seu regime de propriedade, os vínculos afetivos que mantém com o seu território específico, a história da sua ocupação, o uso social que dá ao território e as formas de defesa dele”.

Este é o fundamento contido na Convenção 169 da OIT ao reconhecer a existência e garantia do direito de “ser” e “estar” em suas territorialidades a todos os povos indígenas, tribais, quilombolas e demais comunidades tradicionais, sendo o “ser” o direito à existência coletiva, suas formas de organização própria e escolha livre de suas possibilidades futuras; e o “estar” atinente ao direito de estar em uma terra específica, onde a natureza influenciou a sua cultura.

Desse modo, na mesma linha das estruturas coletivas estudadas por Grossi (2021), pode-se inferir que a organização social e espacial das comunidades tradicionais configura um ordenamento jurídico primário, partindo-se do pressuposto de que nutrem e obedecem a

valores peculiares e as repassam a gerações, valores esses que devem ser conhecidos e respeitados, sendo capazes de formar sua identidade jurídica autônoma, numa revelação de pluralismo jurídico¹⁸.

Logo, quando se fala em “propriedade ou posse comum” não se trata somente da terra, mas envolve todo o arranjo institucional e social desenvolvido pela comunidade tradicional e as regras de uso em relação aos recursos naturais, de modo que a dissolução desse arcabouço jurídico consuetudinário pode levar à desagregação social e dos recursos naturais (Benatti, 2011).

Assim, do ponto de vista do pluralismo jurídico representado pela Constituição da República de 1988, acredita-se que o texto traduziu a noção de “espaços de pertencimento” em territórios, como *locus* étnico e cultural (Duprat, 2007), de configuração totalmente distinta da propriedade privada, e ao romper com a presunção positivista, assumiu que “criar, fazer e viver” se dão de forma diferente em cada cultura, e que a visão de mundo varia conforme a linguagem do grupo.

As diversas territorialidades presentes na Amazônia advêm da heterogeneidade cultural presente na formação do seu campesinato, sendo composto por grupos humanos que possuem diferentes relacionamentos com a terra.

Segundo Benatti (1997) uma parcela é composta por imigrantes que chegaram à Amazônia nos últimos 50 anos, atraídos pela política federal de ocupação de terras, e se expressa através de uma modalidade de apossamento e de uso dos recursos naturais compatíveis com a posse agrária. Outro grupo tem suas raízes no processo de formação do “caboclo amazônico”, nascido da miscigenação entre colonos, povos indígenas e negros, ocorrida mais intensamente a partir da expulsão dos missionários religiosos e destribalização de indígenas, em decorrência das políticas pombalinas de 1770.

Este último grupo é considerado como “povos da floresta”, em que se encontram os ribeirinhos, remanescentes de quilombos, castanheiros, seringueiros, dentre outros, também chamados de comunidades tradicionais, e que desenvolveram uma forma própria de apossamento coletivo da terra e dos recursos naturais: a posse agroecológica¹⁹.

¹⁸ Wolkomer (2001) tem o pluralismo jurídico como uma referência política e jurídica que leva em conta a atuação de novos grupos coletivos, resultando na legitimidade dos atores sociais por meio de um processo político democrático de descentralização e participação. De acordo com o autor, é crucial permitir o desenvolvimento de processos que representem e respeitem a multiplicidade de identidades e estilos de vida existentes, e a variedade de práticas coexistindo em um mesmo espaço sociopolítico, interagindo por meio de conflitos ou consensos.

¹⁹ Conceito desenvolvido por José Heder Benatti. In: Posse Agroecológica e manejo florestal. Curitiba: Juruá, 2003.

Embora o conceito de posse, no Direito Agrário, confira especial relevância ao relacionamento direto do sujeito com a terra que ocupa, a doutrina tradicional não alcança os fenômenos possessórios específicos da Amazônia. Especialmente em relação às comunidades tradicionais, a posse não se traduz como um “amontoado de sujeitos num mesmo espaço defendendo suas posses individuais, mas como um exercício coletivo do direito constitucional de morar e viver com dignidade” (Rocha *et. al.*, 2023, p. 26), de modo que cada posse tem o seu sentido a partir da leitura em conjunto com as demais.

Para o Direito Civil, posse é a exteriorização da propriedade, de modo que o possuidor é aquele que age como se fosse proprietário. O artigo 1.196 do Código Civil diz que possuidor é aquele que tem de fato o exercício, pleno ou não, de algum dos poderes inerentes à propriedade. Ou seja, a posse civil decorre do *dominium* ou propriedade.

Na seara do Direito Agrário, o que justifica o exercício do direito à propriedade é a relação direta com a terra por meio da posse. Portanto, não é a propriedade enquanto domínio que legitima a posse, mas o inverso, a posse e o uso efetivo do bem, com utilidade social, é que legitima a propriedade. Nesse sentido, o possuidor agrário não cultiva *animus domini*, ou seja, a intenção de exercer direito de propriedade como se proprietário fosse, de maneira estéril e absoluta; mas pelo contrário, almeja concretizar seu direito social de viver com dignidade.

A posse agroecológica, como forma coletiva de apossamento da terra e dos recursos naturais, tem como fato objetivo o uso sustentável da terra e a presença de práticas de trabalho familiar com base no agroextrativismo (Benatti, 2003).

Sob essa perspectiva, coexistem, a partir de um consenso coletivo, áreas de cultivo e moradia familiar, e porções de terra de uso comum, não havendo exigência formal de que essas áreas sejam contíguas e permanentes, de modo que esse conjunto é necessário para que o grupo social desenvolva suas atividades agroextrativistas de forma sustentável. Engloba-se assim, na posse agroecológica, os espaços da casa, da roça e da mata (Benatti, 2003).

À vista desse conceito, destacam-se seus principais elementos:

- a) (...) o trabalho também é valorizado como forma de adquirir a terra, conseqüentemente, é um fato social que têm transcendência econômica, pois a atividade agrária desenvolvida pelo possuidor constitui em um valor econômico. (...)
- b) Por ser um fenômeno possessório, ela só existe como uma ação concreta, um fenômeno real, visível e tangível. A posse agroecológica é dinâmica, exige a efetiva exploração da terra (...) ligada a atividade agroextrativa, centrada no uso sustentável dos recursos naturais;
- c) Posse agroecológica ocorre somente sobre um bem, não sobre um direito. Seus atos possessórios são exercidos sobre imóveis agrários e não sobre direitos ou bens móveis (...) se manifesta através de uso coletivo dos recursos naturais, (...) baseadas no agroextrativismo. Há uma conjugação entre o apossamento familiar com o apossamento coletivo;

- d) (...) Com o intuito de assegurar a área de uso comum são estabelecidas normas de caráter consensual, fundamentadas em uma legitimidade que o grupo vai construindo no processo histórico de apossamento da área;
- e) A distinção entre o que é respeitado pelo grupo como sendo de uso comum e os espaços considerados de utilização familiar, se dá pelo trabalho. Toda atividade agrária (seja agrícola ou extrativa) que demanda trabalho e manutenção da área, para que nela se possa desenvolver uma atividade é considerada como posse familiar. Logo, casa, roça, capoeira, estrada de seringa ou castanha são espaços identificados a uma determinada família, pois são resultados de seu trabalho (Benatti, 1997, p. 393-394).

Portanto, na posse agroecológica nega-se a noção de talhões individuais, embora esse tipo de ocupação, que atende aos modelos tradicionais de assentamento, também seja bastante comum na Amazônia, como os grandes Projetos de Assentamento (PA)²⁰, que equivalem a quase 53% de todas as áreas assentadas, sendo a modalidade de reforma agrária que mais elevou o desmatamento na região (Monteiro; Vasconcelos; Traccani, 2019).

O objetivo deste trabalho tem como ponto de partida a análise de categorias fundiárias que conservam a posse agroecológica como característica principal, justamente porque emanam do conceito de territorialidade em sua essência, e têm como sujeito coletivo as comunidades tradicionais que lhes dão este sentido.

Verifica-se, então, a posse agroecológica em todas as categorias fundiárias abordadas nesse estudo: Reservas Extrativistas; Reserva de Desenvolvimento Sustentável; no âmbito da União, o Projeto de Assentamento Agroextrativista, Projeto de Desenvolvimento Sustentável e o Projeto de Assentamento Florestal; e no âmbito do Estado do Pará, os Projetos de Assentamento Agroextrativista.

Um dos mecanismos de proteção a esses territórios é mantê-los fora do mercado de terras e à salvo da especulação imobiliária, que se revela uma ameaça voraz à sustentabilidade e à identidade de seus ocupantes. Para atingir este nível de resguardo, essas áreas são mantidas sob domínio do Estado.

A ideia de que permaneçam no patrimônio fundiário do Estado advém de um elemento constitutivo essencial: todas as terras do Brasil são originariamente públicas, cujo fundamento está nas raízes da formação territorial brasileira, oriunda do processo de colonização portuguesa e os latifúndios do sistema sesmarial²¹.

²⁰ O assentamento de reforma agrária é um conjunto de unidades agrícolas, instaladas pelo Inra em um imóvel rural. Cada uma dessas unidades, chamada de parcelas ou lotes, é destinada a uma família de agricultor ou trabalhador rural sem condições econômicas de adquirir um imóvel rural. A família beneficiada deve residir e explorar o lote, com o desenvolvimento de atividades produtivas diversas (INCRA, 2020).

²¹ A Lei de Sesmaria foi instituída em 1375 na cidade de Santarém, em Portugal, por Dom Fernando I, e determinava que todos os donos de terras ociosas deveriam lavrá-las e cultivá-las, por si mesmos ou por meio de terceiros, tornando-a produtiva, mediante o pagamento da sexta parte do resultado desta produção. Segundo Araújo e Tárrega (2011), as sesmarias representavam uma prática enraizada na tradição jurídica da península Ibérica, que vinculava as terras a uma responsabilidade agrícola, reconhecendo-se o direito de propriedade

O apossamento, sobretudo coletivo, sobre terras públicas, se mistura com a história da formação territorial brasileira, mas nem sempre foram admitidos e reconhecidos no ordenamento jurídico brasileiro.

2.2 Princípio constitucional da função social da propriedade pública como fundamento para democratização do acesso à terra

Acerca da propriedade pública, o conceito civilista a tem como sinônimo de bem público (art. 98 do Código Civil), no sentido de que são públicos os bens do domínio nacional pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno, e apresentam os atributos da impenhorabilidade, inalienabilidade, imprescritibilidade e a não onerosidade (Mello; 2016).

É certo que para além do conceito civilista, o direito econômico também conceitua bens públicos como sendo aqueles consumidos coletivamente, em que não há rivalidade no consumo, não há possibilidade ou interesse na exclusão²². Cumpre, porém, para alcance dos objetivos propostos neste capítulo, abordar o conceito de bem público à luz do direito público, posto que o escopo deste trabalho, com já se observa, tem profundas raízes nesta seara jurídica.

Sobre o direito público, João Pato (2013, p. 12) ensina que, se o direito natural remete a uma esfera axiológica de síntese entre valores espirituais e vitais, “o direito público associa esses valores a uma ideia de comunidade organizada segundo normas e leis, e procura, de acordo com o princípio da justiça, as melhores formas de os materializar”. Logo, no contexto do direito público, o conceito de bem público pode ser entendido como um meio para alcançar o fim específico do Estado, sendo então suporte material do bem comum (Cretella Júnior, 1969). Se para o indivíduo, a virtude é o fim maior, para o Estado, é o bem comum. Sob essa lógica, sendo o bem comum a finalidade específica do Estado, reflete uma “ideia-programa”, mas não um conteúdo preciso²³ (Pato, 2013).

limitado a essa obrigação. Ao contrário do direito de propriedade contemporâneo, os proprietários das sesmarias não desfrutavam de um domínio total sobre a terra, pois estavam sujeitos a uma obrigação pessoal de cultivá-la, configurando uma forma de servidão, de modo que o não cumprimento desta cláusula implicava em confisco da propriedade, retornando esta ao patrimônio real (Araújo; Tárrega, 2011).

²²Segundo a definição consagrada por Samuelson (1954). Ou seja, o consumo não rival por parte de um indivíduo não diminui a quantidade disponível para os restantes indivíduos os consumirem. O conceito econômico de bens públicos expressamente os diferencia dos bens comuns, que contrariamente àqueles, são rivais, no sentido de que o consumo dos bens comuns por um indivíduo reduz a quantidade disponível para todos os demais, embora não gozem da excludibilidade (Caldas, 2013). Logo, o acesso ao bem é possível para todos, por exemplo, os recursos pesqueiros, as praias etc; e nesse sentido, inclui-se o clima (ou, a atmosfera): quanto mais os indivíduos se utilizam (poluem) da atmosfera, menor a utilização sustentável da mesma para as atuais e futuras gerações de habitantes do planeta (Barata, 2013).

²³ Há diferentes conceitos de bem comum, seja filosófico, sociológico etc. Na seara econômica, o bem comum é associado ao termo “bem-estar social” (*social welfare*), apresentando-se, do mesmo modo, concepções distintas

Para o Direito Administrativo, segundo Caetano (1983), os bens públicos devem possuir as seguintes características: i) definição em lei, ou seja, uma coisa é pública somente se a lei assim dispuser; ii) são portadores de uma utilidade pública, ou seja, vocacionados à satisfação de necessidades coletivas; iii) compõem o domínio público, juntamente com o conjunto de direitos da Administração Pública; iv) são submetidos ao domínio de uma pessoa de direito público.

À par dessa conceituação, a teoria administrativista de Maurice Hauriou (1914) destaca que o Estado possui o poder administrativo de organizar e gerenciar os bens públicos de forma que promovam o bem comum, destinando-os a finalidades que tragam benefícios sociais, ambientais e econômicos, compatíveis, portanto, com a função social do bem público.

Sob essa lógica, apesar do notório consenso no que se refere à incidência do princípio da função social sobre a propriedade particular, ainda paira certa discussão doutrinária sobre o tema da aplicabilidade deste princípio à propriedade pública, embora o modelo adotado pelo Estado brasileiro, segundo Rocha (2005), exija que se dê a maior abrangência possível à aplicação da função social, mesmo quando se trata de propriedades públicas.

A corrente minoritária entende não haver sentido em uma função social da propriedade pública, a qual seria aplicável somente a propriedades privadas, em razão dos bens públicos já possuírem, por sua natureza, finalidade voltada ao uso da coletividade. Assim, para essa parcela doutrinária, a norma prevista no art. 5.º, XXIII, da Constituição da República de 1988, deve ser atendida somente por particulares, pois as sanções jurídicas para o descumprimento da função social da propriedade são inoponíveis aos entes públicos (Abe, 2008).

A corrente majoritária, por sua vez, entende que a vocação ao atendimento de necessidade coletivas não exclui a aplicação do princípio constitucional da função social à propriedade pública. É que a função social é um verdadeiro princípio constitucional incidente sobre as relações de domínio, sejam elas públicas ou privadas, enfatizada, isto sim, pela essência dos bens públicos estarem voltados sempre ao cumprimento de fins sociais (Rocha, 2005).

A função social da propriedade classificada como um princípio se deve à sua topografia na Constituição de 1988 (Freitas Filho, Pereira; 2016), bem como, à sua estrutura e conteúdo, segundo a conceituação de Dworkin. A Constituição da República de 1988 ampliou a função

acerca do que é o bem-estar social, sendo as três principais abordagens: a do utilitarismo, de Jeremy Bentham; o rawlsianismo, de Jhon Rawls; e o das capacidades básicas, de Amartya Sen. Já sob o viés das mudanças climáticas, Barata (2013) defende que o bem comum reside na limitação das alterações climáticas.

social da propriedade, abordando-a em vários pontos de seu texto, diferentemente das Constituições anteriores, que tratavam da função social da propriedade apenas no âmbito da Ordem Econômica e Financeira (Freitas Filho, Pereira; 2016).

Nesse sentido, observa-se que a Carta de 1988 introduziu a função social da propriedade no artigo 5º, relacionado aos Direitos e Garantias Fundamentais, sugerindo que esta norma não deve ser limitada ao campo econômico ou às relações entre particulares, mas deve abranger também as relações atinentes ao poder público, ou seja, estende-se às propriedades públicas (Freitas Filho, Pereira; 2016).

Ademais, partindo-se da classificação das normas jurídicas de acordo com a sua estrutura, estas repartem-se em princípios e regras, e nas palavras de Dworkin (2011, p. 1), o princípio é “um padrão que deve ser observado, não porque vá promover ou assegurar uma situação econômica, política ou social considerada desejável, mas porque é uma exigência de justiça ou equidade ou alguma outra dimensão da moralidade.”

À vista dessas lições, a função social se apresenta como princípio, pois se o detentor ou proprietário tem responsabilidade sobre o destino da coisa possuída em relação a coletividade, ele estará, de algum modo, atendendo a um preceito moral, e de equidade. Logo, é possível afirmar que este princípio também se aplica à propriedade pública, não havendo na Constituição qualquer exceção à essa regra; e nem mesmo a sua natureza jurídica de bem público configuraria uma excludente dessa incidência.

Acerca dos diferentes tipos de bens públicos, ainda que a diversidade de seus regimes jurídicos reflita na aplicabilidade da função social da propriedade em relação a cada um deles, sempre haverá uma incidência geral do princípio da função social a todas as categorias de bens públicos (Rocha, 2005).

Segundo a classificação contida no Código Civil (art. 99), são bens públicos: os de uso comum do povo, tais como rios, mares, estradas, ruas e praças (inciso I); os de uso especial, tais como edifícios ou terrenos destinados a serviço ou estabelecimento da administração federal, estadual, territorial ou municipal, inclusive os de suas autarquias (inciso II); os dominicais, que constituem o patrimônio das pessoas jurídicas de direito público, como objeto de direito pessoal, ou real, de cada uma dessas entidades (inciso III).

Em relação aos bens de uso comum do povo, embora o Estado seja seu titular, porque nenhum outro indivíduo pode obter domínio exclusivo sobre esses bens, não implica dizer que exista uma propriedade estatal, pois não cabe ao Estado as faculdades de uso excluindo benefícios idênticos em prol de terceiros (Freitas Filho, Pereira; 2016).

Em relação aos bens de uso especial, Di Pietro (2015, p. 13) os define como “todas as coisas, móveis ou imóveis, corpóreas ou incorpóreas, utilizadas pela Administração Pública para realização de suas atividades e consecução de seus fins”, de modo que o regime jurídico dos bens públicos impera sobre esses bens enquanto estiverem afetados ao atendimento de algum serviço ou finalidade pública.

Acerca dos bens de uso comum do povo e de uso especial, Justen Filho (2010) e Rocha (2005), afirmam estarem esses bens submetidos à função social, no sentido de que seja dada a maior aplicabilidade possível aos direitos fundamentais, sem prejuízo para a afetação a que se destinam.

Nesse sentido, segundo Di Pietro (2015), quanto aos bens de uso comum do povo e bens de uso especial, por já serem afetados, respectivamente, ao uso coletivo e ao uso da própria Administração, a função social exige que lhes sejam acrescentados outros usos, públicos ou privados, para além do uso principal a que se destina o bem, desde que não seja prejudicada a finalidade a que o bem está originariamente afetado.

Em relação aos bens dominicais, considerando que ainda não possuem destinação ou afetação específica, faz com que a função social recaia sobre eles de maneira mais incisiva, de modo bastante semelhante ao que ocorre com os bens particulares (Freitas Filho, Pereira; 2016).

Essa também é a posição de Di Pietro (2015) sobre os bens dominicais, em que a função social impõe ao poder público o dever de garantir a sua utilização de forma que atenda às exigências legais de ordenação do território e atendendo aos objetivos que a Constituição estabelece para a política de desenvolvimento rural e urbano.

Nesse sentido, Ibraim Rocha (2024) defende que, para atendimento do princípio da função social, as terras públicas devem ser instrumento de democratização de acesso à terra e base para a promoção da política agrícola e da reforma agrária, considerando a luta histórica contra a concentração fundiária em nosso país. O autor relembra a promessa contida na Constituição da República de 1988 que visa à “realização da reforma de ocupação democrática e produtiva da terra” e sistematiza quatro princípios fundamentais nela contidos, no que diz respeito a ocupação e concessão de terras públicas:

- a) **Toda propriedade rural tem de cumprir a função social, logo a destinação de terras públicas somente se justifica para este fim**, art.186; b) A política agrícola será executada com a promoção ativa de produtores e trabalhadores, a concessão de terras públicas deve ser debatida com ambos os setores, Art. 187; c) A destinação de terras públicas e devolutas será compatibilizada com a política agrícola e com o plano nacional de reforma agrária, art. 188; d) Limitações na destinação de terras públicas seja de áreas superiores a de 2.500 ha, sem prévia autorização do Congresso Nacional,

exceto se para fins de reforma agrária, limitação de vendas de terras a estrangeiros, e impossibilidade de que os imóveis públicos sejam adquiridos por usucapião, art's 188, 190, 191 (Rocha, 2024) (grifos apostos).

Em face dessas escolhas constitucionais, vem a calhar as palavras de Benatti (2011) que, ao se referir às diferentes formas de reconhecimento oficial das ocupações de terras públicas por comunidades tradicionais, como as Resex, RDS e os assentamentos ambientalmente diferenciados, admite que esses espaços compõem uma importante política pública para democratizar o acesso à terra no Brasil, com resguardo do patrimônio público e assegurando, para além da regularização fundiária das populações tradicionais, as diferentes formas de manifestação cultural; respeito à organização social e política desses grupos e a proteção ambiental.

Segundo esse entendimento, Ibraim Rocha (2024) defende a existência da “função social autônoma dos bens públicos”, no sentido de que as ocupações de terras públicas a legitimar a regularização fundiária têm como pressuposto o exercício da posse agrária, que desfruta de proteção autônoma em relação ao direito de propriedade. Logo, para esses casos, a função social não se revela como encargo específico atrelado ao direito de propriedade, mas é exercido por seus legítimos ocupantes, comunidades tradicionais extrativistas, agricultores familiares, que trabalham a terra e dão a ela a utilidade social.

À vista disso, as florestas públicas ocupadas por comunidades tradicionais deverão ser alvo de destinação obrigatória, ou seja, deverá ser formalizado ato por parte do Estado declarando o domínio público do imóvel com resguardo da posse e o usufruto exclusivo dessas comunidades, o que costuma ocorrer mediante Concessão de Direito Real de Uso (CDRU) ou Termo de Compromisso, os quais são utilizados como instrumento para promover a regularização fundiária com foco em interesses sociais, cultivo da terra, uso sustentável e preservação das comunidades tradicionais, bem como de suas formas de subsistência (ISA, 2023).

É importante frisar que apesar do domínio público, a posse e uso das florestas públicas é assegurado às comunidades tradicionais independente do ato formal de destinação, que se perfaz meramente declaratório (Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC) nº 42, STF) uma vez que, conforme visto, esses direitos decorrem da própria Constituição da República (artigos 216, 231 e 68 da ADCT), da Convenção 169 da OIT, e do Decreto Federal nº 6.040/2007.

Nesse sentido, é importante analisar os contornos jurídicos da destinação de florestas públicas às comunidades tradicionais, uma vez que, a depender do tipo de assentamento coletivo objeto da destinação, serão geradas diferentes categorias fundiárias.

Conforme adiante se verá, tanto as Resex, quanto as RDS e os projetos de assentamento ambientalmente diferenciados, se tratam de instrumentos inéditos de reforma agrária, visando atender as especificidades da questão agrária amazônica e a defesa dos povos da floresta, e por isso fortalecem o princípio da função social da propriedade pública, amplificada à máxima abrangência, pois esses espaços se destinam a garantir além dos atributos naturais, a finalidade social da regularização fundiária, por meio da concessão de direito real de uso (CDRU).

2.3 Análise jurídica da destinação de florestas públicas às comunidades tradicionais

A historiografia da propriedade rural no Brasil aponta que a inserção da terra na racionalidade do capital e do mercado ocorreu apenas no século XIX com a Lei de Terras (Lei 601 de 18 de setembro de 1850), sendo este o primeiro marco jurídico da constituição da propriedade privada no Brasil, considerada também o primeiro marco da legalização da grilagem (Prieto, 2020).

Antes mesmo do “descobrimento”, as terras brasileiras já pertenciam à Coroa Portuguesa por direito de conquista, em decorrência dos tratados de Alcaçovas (1479) e Tordesilhas (1494). Com a conquista, todas as terras, antes ocupadas pelos indígenas e a eles pertencentes por direito de ocupação foram incorporadas de fato e de direito ao patrimônio do Rei.

A partir daí, iniciaram-se as concessões de cartas de sesmarias, e em 06 de outubro de 1531, por meio da Carta Foral, foi introduzido oficialmente o regime sesmarial no Brasil, cujos beneficiários, homens brancos de muitas posses, recebiam-nas gratuitamente, impondo-se a eles, e às suas custas, os deveres de ocupação e aproveitamento (“lavrar a terra”), bem como, de medição e demarcação, de modo que o tamanho da propriedade seria proporcional à capacidade de aproveitamento do sesmeiro (Rocha *et. al.*, 2023).

As dificuldades em cumprir os encargos estabelecidos pela Coroa Portuguesa aos detentores de sesmarias contribuiu para o declínio gradativo desse sistema, até seu completo encerramento em 1822. Considerando a ausência de lei sobre a aquisição de terras, instaurou-se, então, um caos fundiário no Brasil que deu ensejo a proliferação da aquisição da propriedade pela ocupação pura e simples, o chamado “período de posses”. Porém, mesmo no

período de vigência da legislação sesmarial, o apossamento das terras públicas já se consolidara como uma forma importante de ocupação do território brasileiro (Benatti, 2003).

Torres (2012) destaca que o vazio legislativo se deu em decorrência das intensas discussões para formulação de uma legislação que disciplinasse especificamente a aquisição originária da terra no Brasil, as quais ocorriam em meio a eminência do fim da escravidão e do início das políticas de imigração. Em face disso, a propriedade da terra deveria estar em consonância com as novas necessidades econômicas e os novos conceitos de terra e de trabalho. Se por um lado era preciso evitar a livre ocupação, por outro, era necessário resguardar os direitos à livre aquisição de propriedade.

No Brasil também havia preocupação com o latifúndio improdutivo. Porém, ao contrário da solução adotada nos Estados Unidos com o *Homestead Act*²⁴, aqui apostou-se na venda da terra por altos preços, a fim de que ela se destinasse a pessoas suficientemente capitalizadas para custear a conversão das áreas virgens em solo produtivo (Torres, 2012).

Nesse sentido, com o advento da Lei de Terras, regulamentada pelo Decreto 1.318, de 30 de janeiro de 1854, surgiu a primeira disciplina sobre a possibilidade de reconhecimento jurídico do domínio das terras a particulares. A Lei teve como objetivo principal legitimar posses de particulares que cumprissem os requisitos da “cultura efetiva da terra” e do estabelecimento da morada habitual, ainda que se tratassem de ocupações sem títulos que a legitimassem.

A noção de “cultura efetiva da terra” partiu da concepção de que a floresta era um imenso obstáculo a ser superado, uma vez apropriada por pessoas que desconheciam o seu valor. Há, por consequência, a valorização da “terra nua”, que representa a retirada da cobertura florestal para o surgimento de latifúndios para monoculturas ou pastos.

No art. 1º da Lei de Terras era determinado que “ficam proibidas as aquisições de terras devolutas por outro título que não seja o de compra”. A lei retoma o elemento constitutivo essencial de que todas as terras do Brasil são originariamente públicas, cujo corolário inquestionável até hoje, é a obrigação legal de que todos os particulares devem provar que os imóveis registrados em seu nome foram legitimamente destacados do patrimônio público por meio do devido processo legal (Treccani *et. al.*, 2023).

²⁴ O *Homestead Act*, ou Lei de Terras para Colonização, foi uma legislação aprovada pelo governo dos Estados Unidos em 1862 que permitia que qualquer cidadão americano ou pessoa que pretendia se tornar cidadão (incluindo imigrantes) requisitasse um título de terra de até 65 hectares em terras públicas no oeste do país, pagando para isso um valor considerado baixo (Torres, 2012).

A partir daí, a aquisição da propriedade passou a se dar mediante compra e venda, partindo-se para um regime de apropriação econômica da terra e que passou a significar instrumento de poder político e econômico. O mais importante objetivo da Lei de Terras foi conferir titulação a todos aqueles que não a tinham, embora ocupassem terras consideradas *devolutas*²⁵, evitando perpetuar o regime de posses instaurado com o fim das sesmarias.

O conceito de terras devolutas nasceu no sistema sesmarial, em que as terras concedidas deveriam ser devolvidas à Coroa caso os beneficiários das sesmarias incorressem em comisso²⁶. Posteriormente, foram designadas como “terras vagas” ou “desocupadas”. Consolidou-se, no entanto, o conceito de que terras devolutas são uma espécie de terra pública, não incorporadas ao patrimônio particular e que não se encontram destinadas a um uso específico pelo poder público²⁷.

Segundo a crítica apresentada por Carlos Frederico Marés (2003, p. 22), a definição de terras devolutas contida na Lei de Terras, somada à limitação do acesso à terra somente por meio da compra e venda, era mais um argumento para inserir a terra na racionalidade do capital, pois a “ocupação de fato não gerava domínio jurídico, [...] ainda que a terra estivesse ocupada por trabalhadores, índios, quilombolas, pescadores, ou qualquer outro sem beneplácito do Estado, não perdia sua qualidade jurídica de devoluta”.

Nesse contexto, acerca da natureza jurídica das terras devolutas, o Decreto-Lei 9.760/1946 situa-as dentro da categoria de bens públicos, pois pertencem às pessoas jurídicas de direito público interno; não são passíveis de usucapião, podendo o seu uso ser gratuito ou retribuído, conforme for estabelecido legalmente pela entidade a cuja administração pertencerem (art. 98 c/c art. 102 e art. 103 do Código Civil).

Sendo as terras devolutas bens públicos, seguindo a doutrina civilista, resta classificá-las na forma do art. 99 do Código Civil, como bens de uso comum do povo, de uso especial ou dominicais. Tendo em vista que as terras devolutas, apesar de serem insuscetíveis à usucapião, podem ser alienadas, obedecidas as exigências legais, já se pode afirmar que as terras devolutas

²⁵ A Lei de Terras, no seu art. 3º, também definiu o que viriam a ser as terras devolutas: Art. 3º São terras devolutas: § 1º As que não se acharem applicadas a algum uso publico nacional, provincial ou municipal. § 2º As que não se acharem no dominio particular por qualquer titulo legitimo, nem forem havidas por sesmarias e outras concessões do Governo Geral ou Provincial, não incursas em comisso por falta do cumprimento das condições de medição, confirmação e cultura. § 3º As que não se acharem dadas por sesmarias, ou outras concessões do Governo, que, apesar de incursas em commisso, forem revalidadas por esta Lei. § 4º As que não se acharem occupadas por posses, que, apesar de não se fundarem em titulo legal, forem legitimadas por esta Lei.

²⁶ Isto é, o não cumprimento pelo sesmeiro dos deveres de medição, demarcação e cultivo da terra.

²⁷ Conforme o Decreto-lei 9.760 de 1946 (art. 5º), são devolutas as terras públicas que não se acharem applicadas a algum uso público federal, estadual ou municipal, ou que não estejam legitimamente incorporadas ao domínio privado.

não são bens públicos de uso especial ou de uso comum do povo, uma vez que esses não são passíveis de alienação (art. 100 do Código Civil).

Logo, na forma do inciso III do art. 99 do Código Civil, as terras devolutas são bens públicos dominicais, pois pertencem à pessoa jurídica de direito público interno, não são passíveis de usucapião, podem ser alienadas conforme as exigências legais, e constituem objeto de direito real da pessoa jurídica de direito público (Rocha *et. al.*, 2023).

Para o escopo desta seção, é preciso frisar que as terras devolutas se diferenciam das terras pertencentes ao patrimônio público, mesmo que as duas sejam consideradas bens públicos. Nesse sentido, são devolutas as terras parcialmente desconhecidas por seu titular, embora pertençam ao seu domínio²⁸.

Uma vez discriminadas, inscritas e matriculadas em nome da pessoa jurídica de direito público interno, a terra pública, antes devoluta, passa a integrar o patrimônio fundiário público, tornando-se, portanto, uma terra pública arrecadada²⁹. E uma vez arrecadada, se torna propriedade pública disponível para ser alienada ou destinada para fins específicos previstos em lei.

Segundo a doutrina, a destinação de terras públicas compreende o ato administrativo pelo qual o Estado define a finalidade e o uso dessas áreas, podendo ser para reforma agrária, preservação ambiental, defesa nacional, etc, de modo que o ato de destinação deve observar, prioritariamente, a função social da propriedade, evitando a concentração fundiária e promovendo o uso sustentável das terras (Almeida, 2003). A destinação, portanto, não é apenas uma escolha discricionária do Estado, mas um dever vinculado a políticas públicas e princípios constitucionais, como o da função social e o combate à formação de latifúndios.

Acerca da destinação de terras públicas, a Constituição da República de 1988 determinou que esta deverá ser compatibilizada com a política agrícola e com o plano nacional de reforma agrária (art.188). Além disso, tornou indisponíveis as terras devolutas ou arrecadadas necessárias à proteção dos ecossistemas naturais (art. 225, §5º). Neste ponto, fez-se então uma grande diretriz acerca das prioridades estabelecidas para a destinação de terras

²⁸ Por meio da ação discriminatória as terras públicas serão separadas ou extremadas das terras particulares, sendo promovido o registro cartorial dos imóveis demarcados como públicos. A ação discriminatória é regida pela Lei nº 6.383/1976, e poderá ocorrer por meio de procedimento administrativo (artigos 2º a 17) ou pela via judicial (artigos 18 a 23). A Lei também trata do procedimento de arrecadação sumária, aplicável diante da inexistência de títulos e registros sobre determinada área, embora possa haver posses, o que não impede o procedimento, uma vez que a ação discriminatória visa apurar a existência de propriedades particulares.

²⁹ A arrecadação é compreendida pela doutrina como o ato administrativo pelo qual o Estado, após identificar e discriminar determinada área como devoluta, formaliza sua incorporação ao patrimônio público. Trata-se de um procedimento que visa regularizar e registrar essas terras como bens públicos, permitindo sua posterior destinação conforme o interesse público e as políticas fundiárias vigentes (Maia, 1983).

públicas, a orientar a atuação dos órgãos públicos responsáveis pelo ordenamento territorial ambiental do país.

Sobre esse aspecto, destaca-se a retomada da Câmara Técnica de Destinação e Regularização Fundiária de Terras Públicas Federais Rurais por meio do Decreto 11.688/2023, que alterou o Decreto 10.592/2020. O colegiado tem como finalidade principal apreciar e deliberar sobre a destinação de terras públicas federais, observadas as características próprias e as normas aplicáveis às políticas públicas relacionadas a: unidades de conservação da natureza; terras indígenas; territórios quilombolas; territórios de outros povos e comunidades tradicionais; reforma agrária; concessões florestais e políticas públicas de prevenção e controle de desmatamento (artigo 12).

Nesse mesmo sentido dispõe a Lei Estadual 8.878/2019, que trata sobre a regularização fundiária de ocupações rurais e não rurais em terras públicas do estado do Pará, a qual estabeleceu uma ordem de preferência em caso de conflito de interesses sobre uma mesma área (artigo 17), de modo que será observado, em primeiro lugar, a existência de remanescente de quilombos, comunidades tradicionais e agricultores familiares; as áreas de interesse e utilidade pública, incluindo as áreas necessárias a proteção dos ecossistemas naturais; e em último, as áreas urbanas ou de expansão urbana.

Acerca da destinação de florestas públicas, objeto deste estudo, é interessante observar que no §9º do artigo 12 do Decreto 10.592/2020, contém tratamento específico para a destinação de florestas públicas, fazendo crer que é necessário um ordenamento adequado ao patrimônio florestal, já que é diretamente ligado ao equilíbrio dos ecossistemas e essencial ao objetivo de desenvolvimento sustentável, não podendo haver políticas incompatíveis com esse mister:

Art. 12.: (...)

§9º: A destinação de florestas públicas ficará restrita às seguintes políticas públicas:

I - criação e regularização fundiária de unidades de conservação da natureza

II - demarcação e regularização fundiária de terras indígenas;

III - demarcação e regularização fundiária de territórios quilombolas

IV - demarcação e regularização fundiária de territórios de outros povos e comunidades tradicionais

V - concessões, nos termos do disposto na Lei nº 11.284, de 2 de março de 2006; e

VI - outras formas de destinação compatíveis com a gestão sustentável das florestas públicas, nos termos do disposto no art. 6º da Lei nº 11.284, de 2006.

De maneira geral, de acordo com o dispositivo, observa-se que a prioridade na destinação de maciços florestais de domínio público é a criação e regularização fundiária de Unidades de Conservação (Lei nº 9.985/2000), seguida da proteção territorial de povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais.

Acerca do assunto, a Lei 11.284/2006 também é um importante marco legislativo da gestão de florestas públicas, mas desta feita com foco na produção sustentável. A Lei parte de uma nova política para conservação dos maciços florestais sob domínio do Estado, de modo a evitar a sua venda. A Lei buscou conferir valor à floresta em pé detendo-a no domínio público, de modo que possa ofertar produtos e serviços florestais de origem lícita no mercado, sem que a integridade e a biodiversidade dessas áreas sejam prejudicadas, tampouco o seu patrimônio sociocultural.

A Lei 11.284/2006 estabelece então de que forma acontecerá a gestão de florestas públicas para a produção sustentável, e no artigo 4º prevê três possibilidades para destinação de florestas públicas voltadas para esse objetivo: a criação de florestas nacionais, estaduais e municipais (inciso I), nos termos do art. 17 da Lei nº 9.985/2000 - Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC); a destinação de florestas públicas às comunidades locais (inciso II), nos termos do art. 6º da Lei; e a concessão florestal (inciso III).

Percebe-se que as três modalidades estão destinadas ao mesmo objetivo: a exploração sustentável dos recursos florestais, com resguardo e proteção das comunidades locais. Porém, cada uma possui suas peculiaridades a seguir descritas.

A primeira modalidade se refere à criação de florestas nacionais, estaduais e municipais. É uma categoria de unidade de conservação, descrita no art. 17 Lei 9.985/2000, e tem como características principais a cobertura florestal de espécies predominantemente nativas, e o objetivo de propiciar o uso múltiplo sustentável dos recursos florestais e a pesquisa científica, com ênfase em métodos para exploração sustentável de florestas nativas.

É por esse motivo que esta categoria de unidade de conservação foi escolhida pela Lei 11.284/2006 como uma das formas admitidas para a gestão de florestas públicas para a produção sustentável, uma vez que ela admite o manejo florestal por meio da concessão florestal, bem como, a permanência de populações tradicionais que a habitam quando de sua criação, em conformidade com o disposto em regulamento e no Plano de Manejo da unidade.

A floresta nacional, quando criada pelo Estado ou Município, será denominada, respectivamente, floresta estadual e floresta municipal, sendo que em todos os casos será de posse e domínio públicos, e as áreas particulares incluídas em seus limites devem ser desapropriadas de acordo com o que dispõe a lei. Se houver, porém, áreas ocupadas por comunidades tradicionais no interior das Florestas Nacionais, Estaduais e Municipais, deverá ser feita a regularização fundiária mediante instrumento contratual celebrado entre o Poder Público e a comunidade, que poderá ser um Contrato de Concessão de Direito Real de Uso (CDRU), previsto no §3º do artigo 6º da Lei 11.284/2006.

A segunda possibilidade prevista na Lei 11.284/2006 para gestão das florestas públicas para produção sustentável é a destinação para as comunidades (inciso III do art. 4º). A lei estabeleceu prioridade às comunidades locais a fim de resguardar o seu acesso aos recursos naturais, uma vez que, conforme previsto no art. 6º, antes da realização das concessões florestais, as florestas públicas ocupadas ou utilizadas por comunidades locais serão identificadas para a destinação, pelos órgãos competentes, por meio de:

I - criação de Reservas Extrativistas (Resex) e Reservas de Desenvolvimento Sustentável (RDS), conforme previstas na previstas na Lei 9.985/2000;

II - concessão de uso, por meio de Projetos de Assentamento Florestal, de Desenvolvimento Sustentável (PDS), Agroextrativistas (PEAEX) ou outros similares, nos termos do art. 189 da Constituição Federal e das diretrizes do Programa Nacional de Reforma Agrária; e outras formas previstas em lei.

É perceptível, conforme assinala Rocha et al (2023), que a destinação de florestas públicas para as comunidades locais está atrelada à regularização fundiária por meio da criação dessas categorias de assentamentos coletivos: Resex, RDS e assentamentos florestais, sustentáveis, agroextrativistas e outros similares, tendo áreas de florestas públicas como objeto da posse.

O dispositivo foi regulamentado pelo Decreto 12.046/2024 e prevê que, tanto na Resex quanto na RDS e assentamentos ambientalmente diferenciados, a regularização fundiária ocorrerá mediante pactuação de Contratos de Concessão de Direito Real de Uso (CDRU), na modalidade coletiva, com caráter inalienável e por prazo indeterminado (art.15) e portanto, sem transferência de domínio do Poder Público, conforme será visto a seguir.

Por fim, destacando-se como o principal instrumento econômico para a produção sustentável em florestas públicas, previsto na Lei 11.284/2006 a concessão florestal (Capítulo IV) permite a delegação onerosa, mediante licitação, pelo Poder Público a um particular, do direito de praticar o manejo florestal sustentável, por tempo determinado, com vistas à exploração de produtos (madeireiros e não madeireiros) e serviços ambientais em florestas públicas³⁰. Nota-se que o domínio e a posse da floresta permanecem com o Estado, não havendo qualquer regularização fundiária em favor do concessionário, mas apenas o direito de exploração econômica, conforme os parâmetros definidos em lei.

³⁰Passados 18 anos desde a edição da Lei 11.284/2006, é possível dizer que as concessões florestais no Brasil estão amadurecendo lentamente, mas de maneira constante. Nesse sentido, o novo marco regulatório das concessões florestais introduzido por meio da Lei 14.590, de 24 de maio de 2023, que acrescentou a possibilidade de exploração de créditos de carbono no âmbito da concessão, é uma clara mensagem sobre a intenção do Brasil de desenvolver uma economia baseada em florestas, com foco no bioma Amazônia.

2.3.1 DIFERENTES FORMAS JURÍDICAS DE APOSSAMENTO COLETIVO EM FLORESTAS PÚBLICAS

A partir do entendimento já firmado, as florestas públicas habitadas ou utilizadas por comunidades tradicionais são vistas como áreas prioritárias para destinação e regularização fundiária, como forma de conferir-lhes o reconhecimento formal de suas ocupações por meio da criação de Resex, RDS e assentamentos ambientalmente diferenciados.

Destaca-se que, apesar de serem vistos como apossamentos coletivos voltados à conservação de florestas públicas e garantia das territorialidades tradicionais, estes espaços possuem cada um as suas características próprias, as quais serão apresentadas nesse tópico.

As constituições brasileiras anteriores 1988 não continham previsões específicas relativas à proteção ambiental. Somente com a Constituição da República de 1988 a questão ambiental foi tratada de maneira ampla e direta, e pela primeira vez, tratou da proteção de espaços considerados ambientalmente relevantes.

O conjunto normativo do art. 225, §1º, incisos I, II, III e VII têm como objetivo enumerar instrumentos que possam dar efetividade ao direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, e neste rol determina-se a criação, em todas as unidades da Federação, de 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 (inciso III).

Este dispositivo foi regulamentado pela Lei 9.985, de 18 de julho de 2000, que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza, estabelecendo critérios e normas para a criação, implantação e gestão de unidades de conservação, consideradas espaços territoriais especialmente protegidos, de modo que todos os entes federativos (União, Estados, DF e Municípios) têm a competência comum para sua criação.

Entre os objetivos da Lei 9.985/2000 estão, além da conservação da biodiversidade, a conservação da sociodiversidade (Santilli, 2005), dentro de um contexto que privilegia a interação do homem com a natureza, e as interfaces entre diversidade biológica e cultural. Nesse sentido, o inciso XIII do art. 4º prevê como objetivo a “proteção aos recursos naturais necessários à subsistência de populações tradicionais, respeitando e valorizando seu conhecimento e sua cultura e promovendo-as social e economicamente”. Como diretriz, a Lei também aponta, entre outras, a necessária garantia às populações tradicionais de utilização de recursos naturais existentes no interior das unidades de conservação, embora preveja as

realocações e reassentamentos (§2º do artigo 42) mediante “justa indenização” pelos recursos perdidos (art. 5º, inciso X), alternativa considerada inconstitucional³¹.

O conjunto de unidades de conservação descritas na Lei 9.985/2000 são divididas em dois grupos: as de proteção integral (artigo 8º) e as de uso sustentável (artigo 14), sendo as primeiras com maior nível de proteção e maiores restrições e acesso e uso dos recursos naturais. Percebe-se que o regramento estabelecido para as diferentes categorias de uso sustentável³² bem traduz o conceito de socioambientalismo ao defender a inclusão e envolvimento das comunidades locais nas políticas públicas ambientais, valorizando seus conhecimentos e práticas de manejo. Nesse sentido, Santilli (2005) define que a proposta do socioambientalismo é um novo paradigma de desenvolvimento, que promove a sustentabilidade ambiental e social, contribuindo para a redução da pobreza e desigualdades, além de incentivar a diversidade cultural e participação social na gestão ambiental.

Sob esta perspectiva, segundo o conceito estabelecido no artigo 18 da Lei 9.985/2000, a Reserva Extrativista (Resex) é uma área utilizada por populações extrativistas tradicionais, cuja subsistência baseia-se no extrativismo e, de maneira complementar, na agricultura de subsistência e na criação de animais de pequeno porte, tendo como objetivos básicos proteger os meios de vida e a cultura dessas populações, por meio do uso sustentável dos recursos naturais.

Percebe-se que o conceito de Resex refletiu o modo de vida e as reivindicações de um dos segmentos de camponeses de alta relevância para as conquistas ambientais do país: os seringueiros, os quais pretendiam desenvolver simultaneamente duas atividades com ênfase conservacionista, até então, vistas pelos movimentos preservacionistas como inconciliáveis: a produção agrícola e extrativa, e o manejo dos recursos naturais (Benatti, Fischer, 2008).

De maneira semelhante, outra categoria de unidade de conservação também voltada para abrigar comunidades tradicionais é a Reserva de Desenvolvimento Sustentável (artigo 17 da Lei 9.985/2000), que tem como objetivo a preservação da natureza aliada à garantia das

³¹ Leandro Mitidieri Figueiredo (2017) adverte que os dispositivos legais em comento são contraditórios pois determinam a realocação das populações ao mesmo tempo em que admitem a possibilidade da compatibilização da presença humana com os objetivos da unidade, e somando-se à tal inconstitucionalidade, adverte que essa incoerência se encontra revogada pelo art. 16 da Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho. Segundo Leuzinger (2009) o conflito aparente entre o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e os direitos sociais e culturais das populações tradicionais residentes em unidades de conservação resolve-se a partir da interpretação sistemática da Constituição Federal e do texto legal, devendo-se, na medida do possível, criarem-se espaços ambientais que permitam a permanência desses grupos.

³² Segundo o art. 14 da Lei 9.985/2000, constituem o Grupo das Unidades de Uso Sustentável as seguintes categorias de unidade de conservação: I - Área de Proteção Ambiental; II - Área de Relevante Interesse Ecológico; III - Floresta Nacional; IV - Reserva Extrativista; V - Reserva de Fauna; VI - Reserva de Desenvolvimento Sustentável; e VII - Reserva Particular do Patrimônio Natural.

condições e meios necessários para a reprodução e a melhoria dos modos e da qualidade de vida e exploração dos recursos naturais das comunidades tradicionais, bem como valorizar, conservar e aperfeiçoar o seu conhecimento e suas técnicas de manejo do ambiente.

Acerca dos projetos de assentamento, ainda no contexto dos novos paradigmas de sociodiversidade inaugurados a partir da Constituição de 1988 e o reconhecimento formal dos modos tradicionais de vida e as diferentes ocupações dos territórios pelas comunidades tradicionais, surgiram os chamados assentamentos ambientalmente diferenciados.

Segundo Monteiro, Vasconcelos e Treccani (2019) o surgimento dessa modalidade de regularização fundiária ocorreu com a Portaria 268/1996 do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) que inseriu o Projeto de Assentamento Agroextrativista (PAE) no Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA) tendo em vista as peculiaridades naturais e culturais de cada região, e visando a “integração do trinômio homem-propriedade-uso da terra”. Nesse tipo de assentamento “especial”, a forma de regularização fundiária é prevista como coletiva, conforme o inciso II da Portaria.

O Projeto de Assentamento Agroextrativista (PAE) é destinado à exploração de área dotadas de riquezas extrativas, através de atividades economicamente viáveis, socialmente justas e ecologicamente sustentáveis, a serem executada pelas populações que ocupem ou venham ocupar as mencionadas áreas.

Já por meio da Portaria INCRA 477, de 04 de novembro de 1999, foram criados os Projeto de Desenvolvimento Sustentável (PDS), de interesse social e ecológico, com bases de sustentabilidade e promoção de qualidade de vida, destinada às populações que baseiam sua subsistência no extrativismo, na agricultura familiar e em outras atividades de baixo impacto ambiental, mediante concessão de uso coletiva, sendo criados somente em terras de dominialidade federal, estadual e municipal.

Há também o Projeto de Assentamento Florestal (PAF), que é destinado a áreas com aptidão para a produção florestal familiar comunitária e sustentável, especialmente aplicável à região norte, e a “especificidade ecológica de regiões da Amazônia possibilita o desenvolvimento de produção florestal sustentável, não interferindo negativamente no ecossistema regional e mantendo as condições naturais deles predominantes”. Foi instituído pela Portaria INCRA 1.141, de 19 de dezembro de 2003, e utiliza a concessão de uso coletiva como modalidade de regularização fundiária, sendo criados somente em terras de dominialidade federal, estadual e municipal.

No âmbito do estado do Pará, o Projeto de Assentamento Agroextrativista (PAE) é previsto na Lei Estadual 8.878/2019 (inciso VIII do arti.4º) e se destina a populações que

ocupam áreas dotadas de riquezas extrativas e praticam prioritariamente a exploração sustentável dos recursos naturais voltada para a subsistência e, complementarmente, se dediquem à agricultura familiar de subsistência, a outras atividades de baixo impacto ambiental e à criação de animais de pequeno porte³³.

Nesse tipo de assentamento, o contrato de concessão de direito real de uso também é coletivo, outorgado à entidade representativa das unidades familiares assentadas e não poderá ser transferido a outra entidade, devendo ser cancelado nas situações de dissolução, suspensão ou extinção das atividades da entidade³⁴.

De maneira geral, segundo Monteiro, Vasconcelos e Treccani (2019), embora os assentamentos ambientalmente diferenciados sejam instrumentos voltados ao tema da reforma agrária, não são propriamente isso, mas sim, sob olhar amplo, são instrumentos para regularização fundiária por meio do reconhecimento formal e obrigatório de ocupações e posses coletivas de comunidades tradicionais da Amazônia, cada uma com suas especificidades, conforme visto.

Acerca da propriedade da terra, em todos os assentamentos coletivos conceituadas (Resex, RDS e assentamentos ambientalmente diferenciados) permanece o domínio público, o que, sem dúvida, é um fator positivo para prevenir a comercialização das áreas, especulação imobiliária, devastação ambiental, desintegração e enfraquecimento das comunidades.

Ressalta-se que nessas áreas a concessão de direito real de uso é o meio utilizado para o seu reconhecimento, cuja ocupação remonta às gerações antecessoras, ainda que o Estado continue como proprietário da terra. Em face disso, a grande vantagem da CDRU nesses casos é a ruptura com a noção tradicionalista de regularização fundiária, ligada à transferência de terras a particulares.

Por meio da concessão de direito real de uso, a terra, mantida sob domínio público e, portanto, fora do mercado de terras, também possibilita tratar os recursos florestais de forma independente em relação ao solo, como um bem ambiental específico e separado da terra, o que será analisado com maior detalhamento na segunda parte deste trabalho.

³³Instrução Normativa 003/2010 do ITERPA.

³⁴A Lei Estadual 8.878/2019 também prevê o Projeto de Assentamento Sustentável (PEAS), que, de acordo com o artigo 6º da Instrução Normativa ITERPA 003/2010, são áreas trabalhadas em regime de economia familiar que utilizam racionalmente os recursos naturais existentes, cumprindo a função socioeconômica e ambiental da terra. No entanto, os contratos de concessão de direito real de uso serão assinados com a unidade familiar e não coletivamente, como as demais categorias aqui estudadas, por isso não será abordado.

2.3.2 CONCESSÃO DE DIREITO REAL DE USO PARA COMUNIDADES TRADICIONAIS

Uma vez que os apossamentos coletivos estudados neste trabalho têm como espaço de ocupação áreas de floresta pertencentes ao domínio do Estado (florestas públicas), e por isso se revestem da qualidade de bens públicos, cumpre agora abordar acerca do instrumento jurídico que reconhece e garante a regularização fundiária e a utilização coletiva desse bem público pelas comunidades tradicionais, as quais fazem dessas florestas a sua morada há gerações e veem nelas o seu sustento e identidade.

Segundo Freitas do Amaral (1965, p. 14) o uso de um bem público pode ser definido como privativo ou exclusivo quando "consentido a uma ou a algumas pessoas determinadas, com base num título jurídico individual". Na perspectiva de Fernandes (1974) essa exclusividade denota fruição particular da coisa, ou seja, a atribuição a terceiro do poder de uso pelo seu titular originário, de modo que o poder de uso é visto como sinônimo de "gozo das utilidades da coisa", cujo domínio permanece com a entidade concedente.

Em geral, a utilização privativa de bens públicos pode ser conferida por diversos institutos jurídicos, considerando as diferentes circunstâncias de fato. Porém, é preciso refletir qual deles é o mais adequado, ou havendo mais de um, qual instituto jurídico melhor atende a finalidade almejada.

Sundfeld e Câmara (2004) relembram que, não raras vezes, instrumentos de direito civil são empregados para assegurar o uso privativo de bens públicos. É o caso da já extinta enfiteuse, definida como instrumento pelo qual se permitia ao proprietário atribuir a outrem o domínio útil de imóvel, pagando a pessoa que o adquire (enfiteuta) ao senhorio direto (o que aliena) uma pensão ou foro, anual, certo e invariável (Código Civil de 1916, art. 678). Também na seara do Direito Civil, a locação (art. 565 do Código Civil) aparece como possível instrumento para utilização exclusiva de bens públicos, sendo um contrato civil pelo qual uma das partes se obriga a ceder à outra, por tempo determinado ou não, o uso e gozo de coisa não fungível, mediante certa retribuição.

Embora não haja vedação legal ou constitucional, entende-se que a locação não é o meio mais usual e adequado à transferência da posse de um bem público, pois o regime jurídico que recai sobre a propriedade pública exige que os instrumentos sejam de Direito Público, havendo inconveniência no tratamento do bem público como se fosse privado.

Nesse sentido, há julgado do Superior Tribunal de Justiça que desconsidera o "contrato de locação" celebrado entre a Administração e o particular para a instalação de lanchonete em

rodoviária municipal asseverando que se trata, inso sim, de uma concessão de uso, dando ensejo à aplicação das regras de Direito Público em detrimento da legislação civil³⁵. Para Fernandes (1974) a referência à locação se explica, apenas, pelo fato da cobrança de uma renda periódica como contraprestação do uso, mas em todos esses casos prevalecerão as disposições administrativas que excluem, no todo ou em parte, a aplicação do Direito Privado. Assim, na seara do direito administrativo, há fórmulas específicas para conferir o uso privativo de bem público a particulares, como a autorização de uso, a permissão de uso, a concessão de uso, a concessão de direito real de uso.

A autorização de uso é, via de regra, ato discricionário, precário e unilateral, "pelo qual a Administração consente na prática de determinada atividade, serviço ou utilização individual incidente sobre um bem público, no interesse exclusivo ou predominante do particular" (Meirelles, 2009). O ato é precário, pois não há direito subjetivo do particular à obtenção ou continuidade da autorização. Por isso, em regra não há direito à indenização em caso de cassação da autorização.

Já a permissão de uso também é ato administrativo discricionário e precário, porém, é um ato negocial em que se faculta a realização de uma atividade de interesse público concorrente com interesses do permitente e do permissionário. Por seu turno, a concessão de uso de bem público é o "contrato administrativo pelo qual o Poder Público atribui a utilização exclusiva de um bem de seu domínio a particular, para que explore segundo sua destinação específica" (Meirelles, 2009, p. 27). Observa-se que o que caracteriza a concessão de uso e a distingue dos demais institutos assemelhados – autorização e permissão de uso – é o caráter contratual e estável da outorga do uso do bem público ao particular, que deverá utilizá-lo com exclusividade e nas condições convencionadas com a Administração Pública.

Diferente é a concessão de direito real de uso, prevista no artigo 7º do Decreto-Lei 271/1967, e que teve a sua aplicação ampliada por meio da Lei 11.481/2007, é um direito real resolúvel utilizado para transmissão da posse direta de bens públicos ou privados, de forma gratuita ou remunerada, com a finalidade de dar cumprimento à função social da propriedade, trazendo expresso em seu *caput* as finalidades para as quais poderá ser utilizada: regularização fundiária de interesse social, urbanização, industrialização, edificação, cultivo da terra,

³⁵ RESP 717/SC. No mesmo sentido, o RESP 55.565-5/ES: (...) A remuneração pelo uso de bem público não configura aluguel e o disciplinamento do ajuste, firmado entre empresa pública e a particular, não submetendo às normas ditadas à locação comum, mas sob os alhores do Direito Público. Forçando, caso admitida a locação, mesmo assim, não escaparia dos preceitos de Direito Público (artigos 1º e 54), Lei 8.666/93).

aproveitamento sustentável das várzeas, preservação das comunidades tradicionais e seus meios de subsistência ou outras modalidades de interesse social em áreas urbanas.

Apesar do texto normativo utilizar a expressão “concessão de uso”, entende-se, pela natureza das regras trazidas, que se trata de um contrato administrativo que veicula direito real, transmissível por ato intervivos ou por sucessão legítima ou testamentária, como os demais direitos reais sobre coisas alheias.

Nesse sentido, reafirmando a clássica cisão estrutural entre direitos reais e direitos obrigacionais, que embora muito questionada, ainda não foi completamente renegada pela doutrina (Ruzyk; Frank, 2011), por meio da concessão de uso, confere-se ao particular um direito pessoal sobre o bem público, diferentemente da concessão de direito real de uso.

Sob esta lógica, os direitos obrigacionais derivam de um vínculo negocial entre pessoas (existência de um negócio jurídico), sendo uma espécie do gênero “direitos pessoais”, ao passo que os direitos reais não pressupõem tal vínculo, mas a existência de subordinação de uma coisa a uma pessoa. Enquanto a obrigação só cria efeitos contra o devedor, o direito real não se exerce contra determinada pessoa – exceto em caso de ofensa -, mas estabelece contra todos uma vedação de ingerência no âmbito do poder do titular (Lira, 1997).

Assim, a concessão de direito real de uso reside no campo dos direitos reais³⁶ cuja disciplina é *numerusclausus*, tanto quanto à sua constituição quanto ao seu conteúdo, o que, em tese, afasta em larga medida a noção de autonomia da vontade neste ramo do direito civil. Do mesmo modo, outras características inerentes aos direitos reais, como a oponibilidade *erga omnes* e o direito de seqüela, também pressupõem a aparente falta de autonomia (Souza, 2015).

Porém, segundo Perlingieri (2008, p. 9), considerando que o direito real de uso é um direito real de fruição, esta categoria de direitos reais não se reduz “ao exclusivo dever genérico de abstenção por parte de terceiros”, mas se constituem de deveres específicos e que lhes são parte integrante, favorecendo a tese da divisão relativa entre os planos real e obrigacional (Rusyk; Frank, 2011), ou até mesmo a inexistência de nítida separação entre situações creditórias e reais.

Nesse sentido, a concessão de direito real de uso, sendo um direito real limitado, adquirido de forma derivada, desdobra a existência de dois direitos específicos sobre a mesma

³⁶ Art. 1.225. São direitos reais: I - a propriedade; II - a superfície; III - as servidões; IV - o usufruto; V - o uso; VI - a habitação; VII - o direito do promitente comprador do imóvel; VIII - o penhor; IX - a hipoteca; X - a anticrese; XI - a concessão de uso especial para fins de moradia; XII - a concessão de direito real de uso; XIII - a laje; XIV - os direitos oriundos da imissão provisória na posse, quando concedida à União, aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios ou às suas entidades delegadas e a respectiva cessão e promessa de cessão.

coisa: o proprietário e o usufrutuário, usuário ou habitante, deixando nítida a proximidade com o direito obrigacional, vez que não há uma simples transferência contratual da posse, mas a transferência para a constituição de direito real em que o possuidor direto poderá opor seu direito contra terceiros e também ao possuidor indireto (Souza, 2015).

Para Lira (1997) a concessão de direito real de uso é um contrato administrativo, com as peculiaridades que marcam este negócio jurídico, ao mesmo tempo em que não gera simplesmente um direito pessoal para o concessionário, mas cria verdadeiro direito real, exercido conforme as condições estipuladas na lei. Maurice Hauriou (1914) admite a concessão de direito real de uso de terrenos públicos como um tipo de direito real administrativo, assim como qualificado pelo art. 7º do Decreto-lei nº 271/1967, pois da concessão resulta um poder de gozo sobre a coisa pública, mas sem as mesmas prerrogativas do direito real privado, porque não prevalece contra o poder concedente, embora não se exclua a obrigação de indenizar.

Caio Tácito (1982) também considera a existência de direitos reais administrativos a partir do elo conciliatório entre o princípio da inalienabilidade, peculiar ao domínio público e a instituição de um direito real incidente sobre o bem público, que em nenhum caso implica na aquisição deste, mas simplesmente a sua exploração para fins específicos. A par dessas posições doutrinárias, Caio Tácito (1982) reafirma que a utilização veiculada pela concessão de direito real de uso tem como escopo uma atividade específica de acentuado teor social, e não a mera fruição de interesse privado, razão pela qual o desvio de finalidade gera a extinção do direito, mesmo antes de seu termo.

Logo, é bastante objetiva a conclusão do eminente professor: a concessão de direito real de uso não produz alienação do domínio, mas “fortalece a essência da dominialidade pública, dominada pelo princípio da utilidade social” e tampouco gera simplesmente um direito pessoal para o concessionário. Trata-se, isto sim, de um verdadeiro direito real resolúvel, vinculado à destinação que lhe é imposta no ato de nascimento, e mesmo resolúvel pela Administração, guarda perante terceiros eficácia *erga omnes* (Tácito, 1982). Prossegue o autor, segundo o qual a CDRU é um direito real que não extingue o domínio público, porque se constitui em uma “fruição qualificada de interesse social”.

Logo, a propriedade pública subsiste íntegra, gerando-se a partir dela o vínculo de direito real sob condição resolutiva, e de destinação à finalidade social estipulada, sob pena de extinção. Desse modo, apesar de não haver ato de alienação da propriedade pública, o Estado reconhece, mediante direito real de uso, os direitos territoriais, culturais e sociais em favor do concessionário, que assume encargos determinados, para bem servir à finalidade do reconhecimento. Por este fato, na qualidade de direito real, a CDRU deve ser registrada no

Cartório de Registro de Imóveis, posição defendida pela maioria doutrinária (Di Pietro, 2015; Carvalho Filho, 2022; Ricardo Lira, 1997). Ademais, alerta-se a impossibilidade de resolução da outorga em virtude de razões de conveniência administrativa (art. 7º, §3º), conforme Ricardo Lira (1997), ao afirmar que a CDRU só é resolúvel nas hipóteses expressamente previstas pelo Decreto-Lei nº 271/1967.

Sobre este ponto, reafirma-se que, no caso dos apossamentos coletivos aqui estudados, o poder da Administração Pública se revela desprovido das prerrogativas plenas do direito real privado, principalmente no que concerne à impossibilidade da CDRU ser revogável por interesse ou conveniência administrativa. Disso decorre que, na prática, quando o Estado utiliza a CDRU para regular a relação jurídica com as comunidades tradicionais, trata-se de um contrato que respeita os limites jurídicos da dualidade público e privado, mas a relação entre o Estado e as comunidades tradicionais vai além deste dualismo (Benatti, 2024).

Nesse sentido, já foi mostrado neste estudo que o ato de destinação de uma floresta pública às comunidades tradicionais é perene, por tempo indeterminado, e somente em situações muito particulares é que a área pública poderá ser desafetada. Mesmo assim, o Poder Público tem a obrigação de indenizar e realocar a comunidade em nova área com as mesmas condições ecológicas, acordadas com o grupo social que ocupava o território anterior (Benatti, 2024).

Afiliando-se a este pensamento, é possível uma síntese aplicada aos apossamentos coletivos estudados neste trabalho: a concessão de direito real de uso reflete uma relação de direito real resolúvel entre a comunidade e o Poder Público, pautada em um título negocial que reconhece e garante o uso coletivo e exclusivo de uma floresta pública, de maneira gratuita, por tempo certo ou indeterminado, uso este que será sempre limitado e atrelado à finalidade social que deu origem a esse direito.

PARTE 2

3. DESAFIOS DO MERCADO DE CARBONO NOS APOSSAMENTOS COLETIVOS

A análise jurídica das espécies de apossamentos coletivos e suas características fundiárias revelou como esses espaços estão inseridos no ordenamento territorial brasileiro, com fundamento na manutenção do domínio do Estado como forma de garantia de direitos e reconhecimento de ocupações tradicionais, aliada à conservação socioambiental. Por meio da regularização fundiária mediante concessão de direito real de uso, ficou claro que o instrumento

é um verdadeiro título que garante o usufruto pleno dos territórios ocupados por comunidades tradicionais (Resex, RDS e assentamentos ambientalmente diferenciados).

Nesse contexto, o surgimento de projetos privados de REDD+ em assentamentos coletivos propõe como premissa a possibilidade de gerarem, para além da eficiência econômica (alocação dos recursos), o financiamento climático e o desenvolvimento autônomo das comunidades tradicionais, baseado na valorização cultural, sustentabilidade e defesa territorial. Ocorre que, segundo Reis e Verbicaro (2025), o lucro oriundo da venda de créditos de carbono dos projetos de REDD+ no mercado voluntário tornou-se o foco dessas iniciativas, atraindo investimentos voltados à comercialização dos créditos de carbono oriundos de áreas públicas para companhias estrangeiras, em busca de compensação de suas emissões de CO₂.

À vista dessa realidade, projetos privados de REDD+ em áreas de assentamentos coletivos tem impacto direto sobre bens considerados públicos (florestas públicas) e sobre os direitos territoriais de comunidade tradicionais, fazendo emergir questões jurídicas em torno dos direitos de propriedade inerentes ao usufruto concedido por meio da CDRU, temática que recentemente recebeu tratamento exposto na Lei 15.042/2024 (Lei do Sistema Brasileiro de Comércio de Emissões de Gases de Efeito Estufa - SBCE).

Outros desafios relacionados à governança, autonomia negocial das comunidades tradicionais, ausência de informação e participação nas tomadas de decisão, bem como, na repartição dos benefícios decorrentes do serviço ambiental prestado também são frequentemente enfrentados, mesmo no contexto das salvaguardas de REDD+, que visam proteger os direitos de uso da floresta e garantir o recebimento de benefícios sociais e a redução da pobreza (Maciel; Cruz; Paulino, 2020).

A partir da reflexão em torno desses desafios, esta segunda parte do trabalho tem como objetivo abordar os projetos privados de REDD+ no contexto dos assentamentos coletivos sob a perspectiva dos direitos de propriedade, a fim de delinear as consequências jurídico-financeiras decorrentes da relação entre o Estado e as comunidades tradicionais.

Inicialmente, será analisada a concepção dos projetos de REDD+ como instrumento econômico ambiental a partir das abordagens econômicas que embasam esse mecanismo de mercado, cujo perfil se relaciona com os esquemas gerais de Pagamento por Serviços Ambientais (PSA), com objetivo privilegiar não apenas a eficiência alocativa, mas sobretudo, a sustentabilidade ambiental e a melhoria de vida das populações locais.

Em seguida, considerando o usufruto sobre áreas de domínio público, é necessária uma análise específica acerca dos efeitos jurídicos da CDRU em relação à titularidade dos créditos

de carbono nos apossamentos coletivos, bem como os seus reflexos em relação aos programas jurisdicionais de REDD+.

Por fim, a perspectiva dos direitos de propriedade também resvala na análise do alcance da participação estatal nos projetos privados de REDD+, especialmente em face da autonomia das comunidades, do direito à consulta livre, prévia e informada, e a possibilidade legal de o ente público titular do domínio ser beneficiário de parcela dos recursos advindos da venda dos créditos de carbono das áreas coletivas.

3.1 REDD+ como instrumento econômico ambiental nos apossamentos coletivos

O meio ambiente natural entrega inúmeros serviços (benefícios) de maneira gratuita, tais como: água limpa, captura de carbono, conservação da diversidade biológica, entre outros; de modo que pessoas e empresas dependem desses serviços ecossistêmicos para a obtenção de matéria prima para os processos de produção e para a estabilidade climática. No entanto, considerando o princípio da máxima eficiência, a economia tradicional dá relevância apenas aos recursos que têm utilidade direta aos seres humanos, que são apropriáveis e valoráveis, deixando de mensurar as necessidades que não podem ser expressas pela disponibilidade de pagamento (Nusdeo, 2018).

Um exemplo é a conservação das florestas, que mesmo diante de seu importante serviço ecossistêmico, não tem a sua valoração adequada comparada ao preço da madeira ou da terra “nua” ou “trabalhada”, ocasionando o desmatamento; efeito que traduz a incapacidade do mercado de direcionar as decisões econômicas no sentido da conservação (Nusdeo, 2018): é o que a economia neoclássica denomina de falhas de mercado, que inclui as externalidades e os bens públicos³⁷.

Acerca da compreensão das externalidades no campo ambiental, segundo Oliveira; Tupiassu; Gros-Desormeaux (2019), estas representam custos (ou benefícios) que não são incorporados aos preços de mercado, de modo que o equilíbrio econômico tradicional deixa de ser Pareto-eficiente³⁸, e na medida em que essas externalidades são negativas, como ocorre na poluição, os custos sociais (danos ao meio ambiente e à coletividade) superam os custos

³⁷ Segundo Ana Maria Nusdeo (2018), os bens públicos são considerados falhas de mercado em decorrência da não-rivalidade e não-exclusão. A não-rivalidade significa que o consumo do bem por uma pessoa não reduz a quantidade disponível para outras; e a não-exclusão significa que é difícil ou impossível impedir que alguém consuma o bem, mesmo que não pague por ele. Sob esta lógica, são bens públicos a biodiversidade e a estabilidade climática, o equilíbrio ambiental, entre outros, os quais o mercado não é capaz de produzir, se constituindo num extremo de externalidade (Nusdeo, 2018).

³⁸ O entendimento de eficiência segundo Pareto (“ótimo de Pareto”) corresponde à situação de equilíbrio em que não é possível aprimorar a condição de um agente sem causar prejuízo a pelo menos outro agente econômico (Oliveira; Tupiassu; Gros-Desormeaux, 2019).

privados considerados pelas empresas, o que pode ser solucionado a partir da precificação dos bens ambientais (Nusdeo, 2018).

Sob essa lógica, o princípio do poluidor-pagador, originariamente desenvolvido pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE³⁹, propõe que os custos gerados por uma atividade poluidora devem ser suportados pelo próprio agente poluidor, ou seja, o “poluidor deverá suportar os custos das medidas tomadas pelos poderes públicos para assegurar a preservação ambiental” (Tupiassu, 2016, p. 17). Porém, segundo Machado (2012), diante da aplicação do princípio do poluidor-pagador, ainda subsiste um enriquecimento ilegítimo do usuário de recursos naturais, pois a comunidade que não os utiliza na mesma proporção recebe um ônus, confiscando o direito de propriedade alheia. A partir desse raciocínio desenvolveu-se o princípio do usuário-pagador, para que os custos a serem internalizados sejam para além das medidas mitigadoras e dos danos ambientais, mas referente à cobrança pelo uso do bem ambiental em si, a fim de evitar o uso indiscriminado dos recursos naturais.

Sob essa lógica, o princípio do poluidor-pagador e do usuário-pagador são vistos como precursores do uso de instrumentos jurídico-econômicos para proteção ambiental, em conjunção com a função regulatória do Estado, esta última indispensável para a coesão social (Sands *et. al.*, 2012, p. 125).

Nessa perspectiva, a doutrina ambiental distingue duas espécies de normas ambientais, concebidas em razão dos meios utilizados para o alcance de suas finalidades: as normas de comando e controle e os instrumentos econômicos. Segundo Derani e Souza (2013) as normas de comando e controle representam o Estado regulador das atividades dos agentes econômicos ao impor restrições à propriedade e à livre iniciativa, condutas e padrões ambientais para o controle da degradação ambiental e o uso racional dos recursos naturais; enquanto os instrumentos econômicos têm como premissa a crença de que o mercado pode ser usado para fornecer incentivos, a fim de conduzir o comportamento humano a uma direção almejada.

Além disso, a sustentabilidade é vista como multidimensional (social, jurídica, econômica e ambiental), exigindo uma atuação estatal estruturada em direitos fundamentais, o que demanda políticas públicas e recursos financeiros, daí a relevância de instrumentos econômicos para atingir metas ambientais (Gonçalves; Reymão, 2018) a exemplo da tributação

³⁹A menção à necessidade de desenvolver instrumentos econômicos ambientais também pode ser encontrada na Agenda 21 (Capítulo 10, 10.6; b), fruto da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (CNUMAD) realizada no Rio de Janeiro em 1992 (Rio 92) e na Convenção Sobre Diversidade Biológica de 1992, na qual se recomenda que as partes adotem medidas econômicas e socialmente sólidas como incentivo para a conservação e uso sustentável dos bens ambientais.

ambiental. Assim, políticas ambientais pautadas na repressão àqueles que degradam o meio ambiente (as chamadas políticas de comando e controle) podem ter o seu alto custo complementado pela geração de renda oriunda de instrumentos econômicos.

Nesse contexto, duas importantes abordagens econômicas pautadas na precificação dos recursos naturais influenciam o tratamento das externalidades e a criação de instrumentos econômicos ambientais: a teoria pigouveana e a coaseana. A primeira delas, defendida por Arthur Cecil Pigou (1877–1959), entende que o Estado deve intervir nas atividades para internalizar as externalidades econômicas, a fim de ajustar o preço de bens e serviços para refletir seus custos reais, induzindo o comportamento dos agentes econômicos a um ponto socialmente ótimo (Oliveira; Tupiassu; Gros-Desormeaux, 2019). Logo, segundo a teoria pigouveana, havendo externalidades negativas, estas devem ser compensadas por um imposto; e quanto às externalidades positivas (benefícios à coletividade), estas devem ser incentivadas por subsídios (Salles; Matias, 2022).

Desse modo, a teoria pigouvena, assim como os princípios do poluidor-pagador e usuário pagador, servem de fundamento, por exemplo, para políticas tributárias que objetivam “implementar a internalização dos custos ambientais, os quais são desconsiderados pelos poluidores em geral” (Tupiassu; Gonçalves; Gros-Desormeaux, 2019) principalmente por meio da incorporação de elementos ecológicos nas bases imponíveis de impostos, taxas e contribuições, ou na variação de suas alíquotas em função de um critério ecológico (Borges; Tupiassu-Merlin, 2018).

Por outro lado, Coase (1960) defende que, se os direitos de propriedade estiverem bem definidos e houver livre negociação entre as partes, as externalidades podem ser resolvidas pelo próprio mercado, sem necessidade de intervenção estatal, abrindo espaço para a realização de barganhas mutuamente satisfatórias, em que contratos seriam estabelecidos redefinindo os direitos de propriedade na medida em que os beneficiários de serviços ambientais negociam com os ofertantes, dando assim um preço ideal para a externalidade (Teorema de Coase).

A abordagem econômica de Coase parte da constatação de que o lucro exerce força preponderante em relação ao altruísmo ou a coerção estatal. Para ele, a geração de capital impera na sociedade, sendo o fator dominante para a proteção do meio ambiente.

O sistema de comércio de emissões “*cap and trade*”⁴⁰ (teto e comércio, em português)

⁴⁰ Trata-se de um mecanismo de regulação ambiental voltado para a redução das emissões de gases de efeito estufa (GEE), especialmente o dióxido de carbono (CO₂), por meio da criação de um mercado de permissões negociáveis de emissão (Nusdeo, 2018). Em primeiro lugar, o governo ou uma autoridade reguladora estabelece um limite máximo (“cap”) para as emissões totais de um determinado setor ou conjunto de empresas em um período definido, geralmente anual. Esse limite é dividido em permissões ou cotas de emissão, cada uma representando o

tem como premissa o Teorema de Coase; e segundo Engel, Pagiola e Wunder (2008) o Pagamento por Serviços Ambientais (PSA) também visa colocar em prática o entendimento de Coase. A essência do pagamento por serviços ambientais é baseada no Teorema de Coase a partir da suposição de que a sub oferta de serviços ecossistêmicos é o resultado de falhas de mercado e, portanto, a valorização e pagamento por tais serviços ajudará a resolver essas externalidades ambientais (Engel; Pagiola; Wunder 2008).

A ideia é que os atores que procuram reduzir emissões buscarão a maneira menos dispendiosa de fazê-lo, gerando, via mercado, uma oferta de projetos de compensação (Lang, 2022). Ademais, quando os prestadores de serviços ambientais são comunidades rurais desfavorecidas e invisibilizadas, tais pagamentos podem contribuir para a diminuição de sua pobreza (Pagiola *et. al.* 2005).

Nesse contexto, o PSA também se relaciona com o princípio do protetor-recebedor, que se apresenta como um avanço em direção a instrumentos econômicos ao incentivar práticas voluntárias de proteção ambiental, remunerando economicamente aqueles que adotam condutas ambientalmente positivas, seja por meio de incentivos fiscais, tributários ou creditícios, ao que se denomina de PSA Recompensatório (Oliveira, 2023)⁴¹.

Apesar das divergências, nota-se que tanto a teoria de Pigou (1959) como a de Coase (1960) influenciaram nas discussões sobre a capacidade do mercado de induzir objetivos de proteção ambiental, e estão na base da criação de importantes instrumentos econômicos de mercado, como a extrafiscalidade e a Reforma Fiscal Verde⁴² (Tupiassu; Gonçalves; Gros-Desormeaux, 2019) e o Pagamento por Serviços Ambientais (PSA).

A legislação brasileira replicou o entendimento por meio da Lei 14.119/2021, segundo

direito de emitir uma quantidade específica de CO₂ (por exemplo, 1 tonelada), de modo que as permissões são distribuídas ou vendidas às empresas participantes, e as empresas que conseguem reduzir suas emissões abaixo da quantidade de permissões recebidas podem vender o excedente para outras empresas que ultrapassaram seu limite (Palermo, 2022).

⁴¹ Para Adriano Oliveira (2023) o sistema jurídico brasileiro estabelece duas categorias distintas de remunerações por serviços ambientais, ambas voltadas para internalização de externalidades ambientais positivas: o PSA Recompensatório, destinado a remunerar serviços de natureza voluntária; e o PSA Indenizatório, desenvolvido em razão de serviços ambientais de caráter obrigatório. Em face dessas diferenças, o autor constata que a remuneração por serviços ambientais prestados em caráter obrigatório (por obrigação legal) não é alcançada pelos preceitos do princípio do protetor-recebedor, estando tal pagamento inserido na lógica do princípio do protetor-pagador (protetor-indenizador), oriundo do Direito francês.

⁴² A função fiscal dos tributos se relaciona com a finalidade meramente arrecadatória para os cofres públicos, e a função extrafiscal é quando visam incentivar ou desestimular comportamentos por meio da elevação das cargas tributárias ou concessão de incentivos fiscais. Segundo o entendimento de Lise Tupiassu (2006, p. 119) “o exercício do poder de tributar passa, portanto, a se traduzir em verdadeiro intervencionismo fiscal materializador das vontades estatais, albergando em seu bojo os valores e o peso da política traçada pelo Estado”. A partir dessa perspectiva, a introdução ampla de instrumentos tributários pautados na internalização ambiental e na aplicação do princípio poluidor-pagador passou a se chamar de Reforma Fiscal Verde (Tupiassu; Gonçalves; Gros-Désormeaux, 2019).

a qual o PSA é transação de natureza voluntária, mediante a qual um pagador de serviços ambientais transfere a um provedor desses serviços recursos financeiros ou outra forma de remuneração, nas condições acertadas, respeitadas as disposições legais e regulamentares pertinentes (art. 2º, inciso IV).

Nesse sentido, o conceito de Pagamento por Serviços Ambientais (PSA) envolve a remuneração a quem provê serviços ambientais, como conservação da água e da biodiversidade. No caso do REDD+, pauta-se na ideia de que a retenção e a captura de dióxido de carbono da atmosfera pelas florestas são fundamentais para a regulação do clima e a mitigação das mudanças climáticas. Por conseguinte, as ações voltadas a fomentar esse sequestro de carbono ou evitar a sua emissão, por meio da prevenção do desmatamento e degradação florestal são consideradas como serviço ambiental.

Logo, o REDD+ é uma modalidade de PSA focada especificamente no serviço ambiental de redução de emissões de gases de efeito estufa por meio da manutenção da floresta, sendo considerado, inclusive, uma “espécie” do gênero PSA pela legislação brasileira (Lei nº 14.119/2021). No que se refere aos projetos privados de REDD+, considera-se que o PSA é um instrumento mais amplo que visa remunerar diversos serviços ecossistêmicos, enquanto o REDD+ é um mecanismo específico de PSA voltado para a redução de emissões provenientes do desmatamento e da degradação florestal⁴³.

De toda forma, os projetos privados de REDD+ se apresentam como um instrumento econômico ambiental baseado nos pressupostos do PSA (Börner, *et. al.*, 2010; Corbera, 2012; Mahanty; Suich; Tacconi, 2013) e, por conseguinte, no princípio do protetor-recebedor, mesmo que vinculado ou não às metas globais apresentadas por cada país junto à Convenção Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima (UNFCCC), pois de uma maneira ou de outra proporcionará pagamento por créditos de carbono ou o financiamento de fundos multilaterais voluntários.

Logo, o REDD+ representa uma oportunidade de alinhar incentivos econômicos com a conservação ambiental, numa perspectiva econômica que atribui valor ao carbono estocado nas florestas, incentivando a conservação (Corbera, 2012).

Ademais, os projetos privados de REDD+ geram fluxos financeiros para áreas florestais, compensando financeiramente a preservação pois visa a incentivar maior redução

⁴³A Lei 14.119/2021 lista as seguintes modalidades de PSA (art. 3º): (i) pagamento direto, monetário ou não monetário; (ii) prestação de melhorias sociais a comunidades rurais e urbanas; (iii) compensação vinculada a certificado de redução de emissões por desmatamento e degradação; (iv) títulos verdes (green bonds); (v) comodato; e (vi) Cota de Reserva Ambiental (CRA). Poderão, contudo, ser criadas outras modalidades por ato normativo do Ministério do Meio Ambiente.

do nível de desmatamento na área por aqueles que se dispõem a enfrentar custos menores para estas reduções, que são, geralmente, as comunidades locais (Salles; Salinas; Paulino, 2017).

Nesse sentido, o pressuposto lógico do mercado de carbono ligado ao REDD+ é a "compensação": emissores compram créditos em quantidade equivalente ao carbono emitido, buscando a "neutralidade de carbono" (Lang, 2022). Em tese, o mecanismo tornará menor o custo total de controle para a sociedade (Motta, 2006), revelando o poder do mercado na condução de comportamentos sociais (Sands *et. al.*, 2012).

Muradian *et. al.* (2013) aponta, porém, que nos esquemas baseados em PSA como o REDD+, muitas vezes há uma incompatibilidade entre as posições normativas dos defensores do mercado, nas quais prevalecem considerações de eficiência econômica e os dilemas enfrentados pelos provedores do serviço ambiental, profissionais e decisores políticos no terreno, onde a eficiência econômica é apenas uma das muitas dimensões que precisam ser consideradas.

Reconhecendo a importância de valores ecológicos e socioculturais nem sempre quantificáveis em termos monetários, a economia ecológica propõe uma análise pluridimensional (Nusdeo, 2018). Essa abordagem busca integrar a modelagem econômico-ecológica, considerando o valor econômico dos serviços ecossistêmicos em conjunto com seus aspectos ecológicos e socioculturais, de forma a lidar com a complexidade inerente a essas interações (Romeiro, 2013).

Segundo Romeiro (2013), a proposta econômico-ecológica é uma forte contribuição para os projetos de REDD+ no sentido de que, nesses contratos, as métricas de valoração abrangem as três dimensões: ecológica; sociocultural e quando for o caso, a econômica, posto que a economia ecológica tem como premissa compatibilizar e mediar as categorias biofísico-ecológicas e as categorias sociais, para fugir do utilitarismo-individualista neoclássico (Amazonas, 2002) e abrir espaço para a análise de elementos normativos e institucionais que moldam os valores ambientais, as preferências e as decisões.

Nessa linha, Nusdeo (2018) destaca um fato ilustrativo dessa posição intermediária, que é a defesa feita pelo economista ecológico Herman Daly dos mecanismos “*cap-and-trade*”, ou seja, até mesmo instrumentos baseados em mercado e gestados sob uma perspectiva essencialmente neoclássica podem ser usados em políticas ambientais concebidas, por exemplo, pela economia ecológica. É o que acontece quando se propõe expandir a concepção dos instrumentos econômicos, a fim de abarcar outros valores que não sejam os econômicos em si.

Daí decorre um posicionamento normativo no sentido de serem a ética e a equidade mais importantes do que a eficiência, e a distribuição, prioritária em relação à alocação (Farley; Erickson; Daly, 2005).

Nesse sentido, destaca Maurício Amazonas (2002):

A economia ecológica distingue-se do *mainstream* não apenas pela precedência da esfera ecológica, mas também pela precedência da esfera normativa sobre a esfera econômica do mercado (o que desse ponto de vista coloca a economia ecológica potencialmente mais próxima da economia institucionalista).

Sob essa perspectiva, a economia institucionalista também oferece caminhos para o desenvolvimento de projetos REDD+, especialmente aqueles com abordagem de mercado, ao enfatizar a relevância dos custos de transação, valores sociais, interdependência, incerteza e critérios de justiça na governança ambiental (Simões; Andrade, 2013).

Diferentemente da abordagem puramente “coaseana”, focada na criação de mercados de serviços ambientais, a visão institucionalista permite que sistemas de PSA de maneira geral, operem dentro de contextos institucionais complexos, onde as instituições moldam as interações humanas com os recursos naturais e impactam as mudanças ambientais (Muradian *et. al.*, 2012).

Nesse sentido, a eficácia do REDD+ depende da cooperação entre as partes, influenciada pelo contexto institucional e pelo papel crucial dos intermediários na redução dos custos de transação e na conciliação dos interesses das partes interessadas, aproximando equidade e eficiência (Simões; Andrade, 2013).

Considerando que não há projeto de REDD+ que atue em vazio institucional, os seus formuladores, desenvolvedores e intermediários devem compreender que os arranjos criados terão sua dinâmica operacionalizada a partir do contexto e das instituições, formais e principalmente informais (Nusdeo, 2018) existentes nas comunidades tradicionais e localidades envolvidas.

À vista desse entendimento e do objetivo deste trabalho, deve-se a todo momento lembrar da relevante função desempenhada pelos apossamentos coletivos na manutenção do equilíbrio climático, cujo ordenamento fundiário se origina na luta pela garantia do território e no esforço estatal para democratização do acesso à terra.

Este reconhecimento se alia ao aporte teórico da economia ecológica para funcionar como diretriz interpretativa na análise das consequências jurídico-financeiras decorrentes da relação entre o Estado e as comunidades tradicionais nos projetos de REDD+ em terras públicas, a fim de evitar posições tendentes à mercantilização de territórios tradicionais,

vinculando o papel estatal a mecanismos de governança compartilhada, respeito às práticas culturais e garantia de direitos.

3.2 Efeitos jurídicos da CDRU em relação à titularidade dos créditos de carbono

A comercialização de créditos de carbono por meio de projetos privados de REDD+ em áreas de assentamentos coletivos na Amazônia coloca em debate, para além da abordagem econômica e da eficácia desses instrumentos, questões relacionadas a bens públicos e direitos territoriais. Florestas públicas sob regime de Concessão de Direito Real de Uso (CDRU) são habitadas e utilizadas por comunidades tradicionais, mas a monetização de serviços ambientais, como a captura de carbono, desafia a definição jurídica da titularidade desses créditos.

Enquanto empresas e investidores buscam lucrar com a compensação de emissões, surge um conflito entre interesses econômicos privados e a natureza coletiva dos territórios, já que a CDRU garante o usufruto, mas não a propriedade plena. Essa ambiguidade abre espaço para disputas sobre quem detém o direito de explorar comercialmente os recursos da floresta e como deve ser a participação do Estado, numa relação complexa que envolve a floresta, as comunidades e o mercado.

Tradicionalmente, prevalece no direito civil o princípio *superficies solo cedit*, ou princípio da acessão, que expressa o vínculo indissociável existente entre o solo e a superfície, ou seja, tudo aquilo que se planta ou se constrói pertence ao dono do solo (o acessório segue o principal).

Nesse sentido, o artigo 1.229 do Código Civil estabelece que a propriedade do solo abrange o espaço aéreo e subsolo correspondente, em altura e profundidades úteis ao seu exercício. No mesmo sentido, o artigo 1.255 do Código Civil dispõe que aquele que semeia, planta ou edifica em terreno alheio perde, em favor do proprietário, as sementes, plantas e construções; ressalvada a boa-fé, caso em que terá direito à indenização.

Porém, essa noção rígida de principal e acessório foi relativizada pelo Código Civil de 2002, conforme regra do parágrafo único do 1.255, inexistente no Código de 1916, segundo a qual se a construção ou a plantação exceder consideravelmente o valor do terreno, aquele que, de boa-fé, plantou ou construiu, adquirirá a propriedade do solo, mediante pagamento da indenização judicialmente, se não houver acordo. No mesmo sentido, o artigo 1.230 retira do

proprietário do solo o domínio sobre jazidas, minas e demais recursos minerais, os potenciais de energia elétrica, os monumentos devastados e outros bens referidos em lei especial⁴⁴.

Embora não absoluto, como visto, o princípio da acessão incide no ordenamento jurídico brasileiro de maneira inequívoca, de modo que só poderá ser afastado mediante norma legal que lhe suspenda ou interrompa os efeitos. Nesse sentido, o direito de superfície surge como exceção legalmente prevista ao referido princípio.

Segundo o Código Civil, por meio do direito de superfície o proprietário pode conceder a outrem o direito de construir ou de plantar em seu terreno, por tempo determinado, mediante escritura pública devidamente registrada no Cartório de Registro de Imóveis (art. 1.369), de modo que o dono do solo pode continuar a utilizar e dispor de sua propriedade, limitada pelo direito real de superfície, mas não de maneira a impedir o uso pelo superficiário.

À luz desse conceito, não se deve confundir a concessão de direito real de uso com o direito de superfície. Para Lira (1997, p. 21), o direito de superfície "invade o bastião da propriedade, embute a propriedade dentro da propriedade". Já a concessão de direito real de uso, tal como prevista no Decreto-lei nº 271/67, segundo Cretella Junior (1969) não transfere aos beneficiários os poderes inerentes à propriedade, mas constitui em favor deles um direito real exclusivo sobre a coisa. Como ensina Caio Tácito (1982), a leitura do texto legal não deixa dúvidas de que, em nenhum momento o art. 7º do Decreto-lei nº 271/67 afastou, tampouco amorteceu, o princípio da acessão, como ocorreu expressamente no direito de superfície.

Ricardo Lira (1997, p. 22) afirma que, ainda que se pudesse cogitar de uma propriedade do concessionário em relação ao *quid novum* incorporado ao solo, esta, ainda assim, não seria uma propriedade separada superficiária, pois o "direito real de uso e direito real de superfície são categorias diversas de direitos reais limitados, cada uma com sua carga conceptual específica". A confirmar este entendimento, prossegue o professor ao lembrar da impossibilidade de serem hipotecadas as acessões de maneira desassociada do terreno, uma vez que na concessão de direito real de uso não se forma uma propriedade separada do domínio do solo, o que só seria possível com o direito de superfície (Lira, 1997). Visualiza-se, portanto, que na CDRU, sejam de terrenos públicos ou privados, os acessórios seguem a sorte do principal, ou seja, não se separa a propriedade do solo de suas acessões, naturais ou artificiais.

No entanto, acerca dos efeitos jurídicos da CDRU, é sabido que se trata de um direito real de fruição, apesar do Decreto-lei nº 271/1967 não ter apresentado todos os direitos e obrigações das partes, pelo que Ricardo Lira (1997), em seu robusto estudo sobre concessão

⁴⁴ O dispositivo está em harmonia com a Constituição da República de 1988 (artigos 20, incisos IX e X, 21, 176 e 178).

de direito real de uso, recorreu à analogia ao Código Civil, com as devidas adequações, para afirmar que o direito real sobre a coisa alheia estruturalmente mais próximo da CDRU é o usufruto.

Acerca do usufruto (artigos 1.390 a 1.411 do Código Civil), o termo já induz ao conceito: trata-se do poder de fruir as utilidades e frutos de um bem enquanto destacado da propriedade. O usufrutuário tem direito à posse, uso, administração e percepção dos frutos (artigo 1.394).

Estabelecida a premissa acerca da aproximação entre o CDRU e o usufruto, Ricardo Lira (1997) pontua que o concessionário é titular de um direito real sobre a coisa alheia, limitante do domínio do proprietário do terreno, de modo que tem o direito à posse, uso, administração e fruição do terreno, durante o prazo da concessão, desde que para as finalidades sociais específicas, as quais dão à CDRU a característica de fruição qualificada de interesse social.

Sobre o usufruto concedido ao concessionário, importa lembrar que, segundo a classificações dos bens jurídicos reciprocamente considerados, o conceito de fruto remete ao exercício de direitos sobre outro bem, com proveito pecuniário. Logo, os frutos têm natureza jurídica de bens e utilidades acessórios, provenientes de outros preexistentes (Pereira, 2003), razão pela qual os rendimentos são considerados como frutos civis, consistentes em prestações periódicas em dinheiro, decorrentes da concessão do uso e gozo ou da remuneração pelo exercício de uma atividade (rendimentos do trabalho) (Farias; Rosendal, 2007).

À vista disso, o conceito de fruto pressupõe que são bens produzidos por outro bem preexistente, de maneira periódica e sem diminuir a sua substância, sendo suas principais características: a qualidade de bem acessório; manutenção inalterada da substância do bem principal e a periodicidade de sua produção. De maneira distinta dos frutos são os produtos. Os produtos, uma vez retirados, diminuem a quantidade do bem, pois, pela sua natureza, não se reproduzem periodicamente (Pereira, 2003).

Nesse sentido, segundo Lira (1997) o concessionário usufrutuário faz seus os frutos naturais, pendentes ao começar o usufruto, sem encargo de pagar as despesas de produção, e da mesma forma, os frutos naturais, pendentes ao tempo em que cessa o usufruto, pertencem ao dono, também sem compensação das despesas (art. 1.396 do Código Civil). No que se refere aos frutos civis, os vencidos na data inicial do usufruto, pertencem ao proprietário, e ao usufrutuário os vencidos na data em que cessa o usufruto (art. 1.398).

Acerca dos créditos de carbono, o seu enquadramento na classificação civil como fruto ou produto perpassa por refletir sobre sua natureza jurídica, a fim de que possam ser

delimitados os direitos de propriedade sobre eles, especialmente nos apossamentos coletivos em florestas públicas, cuja relação jurídica fundiária estabelecida entre Estado e comunidade tradicional é fundamentada no usufruto (CDRU).

No caso do Brasil, o ordenamento jurídico apresenta uma diversidade de concepções em torno da natureza jurídica dos créditos de carbono. Inicialmente, a Lei 12.187/09 que instituiu a Política Nacional sobre Mudança do Clima – PNMC, os prevê como “títulos mobiliários representativos de emissões de gases de efeito estufa evitadas certificadas”. De outra forma, a Lei 12.651/12 (Código Florestal) prevê os créditos de carbono como “título de direito sobre bem intangível e incorpóreo transacionável”, e o Decreto 11.075/2022, que institui o Sistema Nacional de Redução de Emissões de Gases de Efeito Estufa, os conceitua como ativo financeiro, ambiental, transferível.

Sob outra ótica, os créditos de carbono também se relacionam à oferta de um serviço ambiental (fazer). Pauta-se na ideia de que a retenção e a captura de dióxido de carbono da atmosfera pelas florestas são um serviço ecossistêmico fundamental para a regulação do clima e a mitigação das mudanças climáticas. Por conseguinte, as ações voltadas a fomentar esse sequestro de carbono ou evitar a sua emissão, por meio da prevenção do desmatamento e degradação florestal são consideradas como serviço ambiental.

Em face desse cenário, a recente lei que regulamentou o Sistema Brasileiro de Comércio de Emissões de Gases de Efeito Estufa (SBCE), Lei Federal 15.042 de 11 de dezembro de 2024, trouxe posicionamento específico sobre a natureza jurídica dos créditos de carbono, para além dos outros ativos previstos na lei⁴⁵. Segundo o art. 2º, inciso VII, da lei do SBCE, o crédito de carbono é definido como ativo transacionável (pode ser comprado, vendido ou transferido), autônomo (não depende de outro ativo para existir) e, no caso específico dos créditos de carbono florestais de preservação ou de reflorestamento (exceto os oriundos de programas jurisdicionais), possuem natureza jurídica de *fruto civil*.

Sobre os programas jurisdicionais de REDD+, embora não sejam o objeto de estudo deste trabalho, é válida a seguinte reflexão incidental relacionada aos direitos dos usufrutuários de terras públicas: a Lei expressamente permite que proprietários ou legítimos usufrutuários excluam seus imóveis dos programas jurisdicionais a qualquer momento (§6º, IV

⁴⁵ Segundo a Lei 15.042/2024 (art. 2º), a Cota Brasileira de Emissões (CBE) é o ativo fungível, transacionável, representativo do direito de emissão de 1 tCO₂e (uma tonelada de dióxido de carbono equivalente), outorgado pelo órgão gestor do SBCE, de forma gratuita ou onerosa, para as instalações ou as fontes reguladas; e o Certificado de Redução ou Remoção Verificada de Emissões (CRVE) é o ativo fungível, transacionável, representativo da efetiva redução de emissões ou remoção de GEE de 1 tCO₂e (uma tonelada de dióxido de carbono equivalente), seguindo metodologia credenciada e com registro efetuado no âmbito do SBCE, nos termos de ato específico do órgão gestor do SBCE;

do art. 2º), a fim de que direitos privados não sejam sobrepostos por ações estatais.

Logo, caso a Lei impusesse uma classificação geral dos créditos de carbono como fruto civil (benefício derivado de propriedade ou usufruto) geraria conflitos de ordem legal, já que o Estado não é titular pleno de todas as áreas envolvidas na jurisdição. Portanto, à luz da classificação trazida no art. 2º, inciso VII da Lei 15.042/2024, quanto aos créditos de carbono oriundos de projetos privados de REDD+ desenvolvidos em apossamentos coletivos, estes têm natureza jurídica de fruto civil.

A importância dessa definição se revela quando se aplica um cenário diferente: se o crédito de carbono nesses casos fosse conceituado como produto, o que se defende estar equivocado, a sua titularidade seria do Estado, o titular da terra, já que os produtos não estão inseridos no usufruto. De outra forma, considerando a classificação legal como um fruto civil, que mantém íntegro o bem principal e se renova periodicamente, o crédito de carbono é titularizado pela comunidade, já que desfruta do direito de usar e fruir da terra de modo sustentável (Natividade; Aquino, 2023).

Lima (2010) defende, porém, que a titularidade do carbono, seja de indivíduos, governos ou entidades, deriva da atividade em si, seja de controle das emissões seja de armazenamento de carbono, independentemente do direito de propriedade sobre terra ou meios de produção.

No mesmo sentido, destacam Yamada e Do Valle (2010):

(...) a titularidade (dos créditos de carbono) deriva diretamente do reconhecimento do direito de dispor sobre os recursos e sobre atividades que levarão à redução ou emissão de GEEs. É isso o que ocorre, por exemplo, com as atividades de redução de emissão derivadas da troca de matriz energética, como a construção de uma hidrelétrica em área abastecida por usinas a óleo diesel. Nesse caso o titular (dos créditos de carbono) é o proprietário da usina hidrelétrica, pois é o autor, ou titular, da atividade que gerou a redução.

Nesse contexto, a Lei 14.590/2023, que alterou importantes dispositivos da Lei 11.284/2006 (Lei de Gestão de Florestas Públicas) trouxe contribuição ao prever o direito de comercializar certificados representativos de créditos de carbono e serviços ambientais associados, em áreas de florestas públicas destinadas à concessão florestal (§2º do art.16 da Lei 11.284/2006).

Além disso, determina expressamente: ressalvadas as áreas ocupadas ou utilizadas por comunidades locais, o contrato de concessão poderá prever a transferência de titularidade dos créditos de carbono do poder concedente ao concessionário, durante o período da concessão, bem como o direito de comercializar certificados representativos de créditos de carbono e serviços ambientais associados, conforme regulamento.

Observa-se que a lei se propôs a disciplinar como deve ocorrer a relação titularidade da terra pública *versus* titularidade dos créditos de carbono nas florestas públicas destinadas às concessões florestais, ao mesmo tempo em que jogou luz sobre o tema em relação às florestas destinadas às comunidades locais.

O Decreto 12.046/2024, que regulamenta em âmbito federal a Lei 11.284/2006, estabelece que os direitos à geração e à comercialização de créditos por serviços ambientais, inclusive de carbono ou instrumentos congêneres, no âmbito das concessões florestais, serão transferidos ao concessionário mediante contrato de concessão, nos termos do art. 16, § 2º, da Lei 11.284/2006 (artigo 49). Porém, a referida transferência não se aplica a projetos em áreas de florestas públicas ocupadas ou concedidas em benefício de comunidades locais, os quais deverão observar a regulamentação específica (§1º do artigo 49).

A correta interpretação do dispositivo é no sentido de que o legislador apartou duas situações distintas. Em relação às áreas não ocupadas ou utilizadas por comunidades locais, presume-se que a lei considerou o proprietário do solo como legítimo titular dos créditos de carbono, pois uma vez que a posse e o domínio da terra (florestas públicas) são do Estado, a lei previu a transferência da titularidade dos créditos de carbono ao domínio do concessionário, enquanto perdurar a concessão florestal. Logo, a lei previu o descolamento da propriedade do solo em relação ao carbono, sendo este último transferido a um particular por meio de um instrumento jurídico (concessão florestal), por tempo determinado.

Situação diferente é a que se observa quanto às áreas ocupadas ou utilizadas por comunidades locais. Conforme já estudado na primeira parte deste trabalho, de acordo com o disposto no art. 6º da Lei 11.284/2006, antes da realização das concessões florestais, as florestas públicas ocupadas ou utilizadas por comunidades locais deverão ser identificadas para a destinação, pelos órgãos competentes, por meio da criação de Reservas Extrativistas, Reserva de Desenvolvimento Sustentável; projetos de assentamento florestal, de desenvolvimento sustentável, agroextrativistas ou outros similares, de modo que o Poder Público regularizará posses de comunidades locais por meio de concessão de direito real de uso (CDRU) (§3º), conforme também previsto no Decreto 12.046/2024 (art.15).

Nesse sentido, sendo as comunidades tradicionais habitantes dessas áreas as concessionárias do direito real de uso, a lei expressamente apartou a possibilidade de transferência dos créditos de carbono a um concessionário florestal, porque elas mesmas já são concessionárias do usufruto exclusivo.

Segundo o raciocínio trazido pela novel legislação, os créditos de carbono das áreas de florestas públicas sob CDRU não são de titularidade do Estado, mas das comunidades que as

habitam, enquanto perdurar a concessão, segundo o art. 1.392 do Código Civil, sendo, portanto, um fruto civil ou até mesmo o resultado de um serviço autônomo (fazer) independente de relação com o imóvel principal, porque elas mesmas são suas provedoras.

Pelo exposto, já é possível entender de maneira sistêmica o teor §2º do art. 16 da Lei 11.284/2006: por ser considerado fruto civil, o dispositivo expressamente retira do poder público a prerrogativa de transferir a um concessionário particular a titularidade dos créditos de carbono das áreas ocupadas ou utilizadas por comunidades locais, justamente porque reconhece que, embora seja público o domínio do imóvel, o carbono dessas áreas não pertence ao Estado, mas às comunidades que as ocupam e que já são as suas legítimas usufrutuárias por força do CDRU.

Antes mesmo das modificações da Lei nº 14.590/2023, já existiam interpretações que afirmavam que os povos e comunidades tradicionais eram os principais detentores dos créditos de carbono originados pela prestação de serviços ambientais em suas áreas. Contudo, posições divergentes também existem, no sentido de que a titularidade pertencia ao Poder Público, enquanto detentor do domínio da terra e/ou gestor da unidade de conservação. Acredita-se, porém, que este último entendimento conflita com a regra contida na Lei nº 14.590/2023 (ISA, 2023).

Em reforço, no âmbito da Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais (Lei 14.119/2021) as comunidades tradicionais, assentamentos agroextrativistas, incluindo as populações tradicionais que vivem nas Resex e RDS, são reconhecidas como provedores de serviços ambientais, uma vez que são os responsáveis diretos por manter, recuperar ou melhorar as condições ambientais dos ecossistemas, sendo descritas também como beneficiárias prioritárias na repartição de benefícios.

Adotando a mesma concepção, a Lei 15.042/2024 (Lei do SBCE), prevê no artigo 2º, inciso XIV que gerador de projeto de crédito de carbono é toda pessoa física ou jurídica, povos indígenas ou povos e comunidades tradicionais que têm a concessão, a propriedade ou o usufruto legítimo de bem ou atividade que se constitui como base para projetos de redução de emissões ou remoção de GEE, e estabelece regras sobre a titularidade e comercialização de créditos de carbono e Créditos de Redução de Emissões Verificadas (CRVEs), especialmente quando oriundos de terras de domínio público.

Nesse sentido, estabelece o artigo 43 da Lei 15.042/2024 que a titularidade originária dos créditos de carbono cabe ao gerador de projeto de crédito de carbono ou de CRVE, sendo válida, como forma de exercício dessa titularidade, a previsão contratual de compartilhamento

ou cessão desses créditos em projetos realizados por meio de parceria com desenvolvedores, que, neste caso, também passam a ser titulares.

A interpretação do dispositivo, segundo Ibraim Rocha (2024) é que o art. 43 descreve expressamente quem pode ser titular dos créditos de carbono, de modo que a propriedade ou legítimo usufruto da terra, refletido no conceito de “gerador de crédito de carbono” é o critério definidor para o recebimento dos valores oriundos da venda dos créditos de carbono.

Nesse sentido, o dispositivo expressamente reconhece a titularidade originária das comunidades extrativistas e tradicionais sobre os créditos de carbono gerados nas respectivas unidades de conservação de uso sustentável que admitem sua presença; bem como, a titularidade originária dos assentados beneficiários de programa de reforma agrária residentes em projetos de assentamento sobre os créditos de carbono gerados nas áreas que ocupam e dos quais tenham usufruto, independentemente de já possuírem ou não título de domínio (incisos VI e VIII).

O artigo 43 da Lei 15.042/2024 também resguarda a titularidade dos créditos de carbono aos indígenas e quilombolas gerados em seus territórios (incisos V e VII). De uma maneira geral, o dispositivo assegura a titularidade originária dos demais usufrutuários sobre os créditos de carbono gerados nos imóveis de domínio público, desde que o usufruto não seja do ente público que tem a propriedade do imóvel (inciso IX).

Por sua vez, os entes federativos União, Estado e Municípios, somente terão a titularidade sobre os créditos de carbono gerados em terras devolutas, unidades de conservação federais, estaduais ou municipais e demais imóveis públicos, que sejam, cumulativamente, de propriedade e usufruto desses entes federais, desde que não haja sobreposição com área de propriedade ou usufruto de terceiros, ressalvado o disposto no § 9º do artigo⁴⁶.

Encerrando o rol dos titulares originários de créditos de carbono, interessante regra é a prevista no inciso IX do artigo 43: confere-se a titularidade originária aos demais usufrutuários sobre os créditos de carbono gerados imóveis de domínio público não mencionados nos incisos I a VIII do *caput* do artigo 43, desde que o usufruto não seja do ente público que tem a propriedade do imóvel. Trata-se de uma abertura para que particulares desenvolvam projetos de carbono em terras públicas sem a ciência do Poder Público, já que o artigo 49 exonera o interessado da obrigação de solicitar qualquer autorização prévia. Segundo Ibraim Rocha (2024), o dispositivo deveria ter sido vetado pois favorece a usurpação de terras públicas ao

⁴⁶ O §9º do art. 42 menciona que caso seja apenas parcial a sobreposição com área de propriedade ou usufruto de terceiros dos imóveis referidos nos incisos I, II e III do *caput* deste artigo, o ente público poderá desenvolver projeto estatal no restante da área em que não haja a sobreposição.

criar uma modalidade de direito possessório, o que é vedado pelo ordenamento jurídico brasileiro⁴⁷.

À vista da disciplina legal sobre a titularidade dos créditos de carbono, e considerando que a titularidade originária foi conferida pela Lei aos geradores de projeto de crédito de carbono, onde se incluem os legítimos usufrutuários de terras públicas, somente a esses atores cabe decidir se utilizarão o seu direito real de uso para a finalidade de geração de créditos de carbono, posto que esses projetos não podem ser realizados sem o suporte da terra ou floresta pública onde repousa o apossamento coletivo, por exemplo.

E justamente por esse motivo cabe ressaltar que a sua autonomia deve ser respeitada de maneira ampla, inclusive em relação aos programas jurisdicionais de REDD+, cujo caráter de política pública, conforme conceito já apresentado, não deve se sobrepor à escolha individual de cada comunidade usufrutuária, a qual poderá permanecer com projetos privados de REDD+ ou manifestar o interesse de migrar para o sistema jurisdicional, conforme seu livre consentimento.

Caso contrário, sempre haveria dúvida sobre a viabilidade desses programas jurisdicionais, os quais foram expressamente autorizadas pela Lei 15.042/2024 (§6º do art. 43), devendo-se, portanto, evitar a contradição intra norma (Rocha, 2024).

Logo, ainda no bojo dos efeitos jurídicos da CDRU em relação à titularidade dos créditos de carbono, a Lei nº 15.042/2024 trouxe regras específicas sobre a transição entre projetos privados de créditos de carbono e os programas jurisdicionais de REDD+.

À vista disso, o artigo 43 da Lei garante aos usufrutuários de terras públicas o direito de solicitar exclusão imediata e incondicional de programas jurisdicionais REDD+ (inciso III, §6º) a fim de que se evite a dupla contagem na geração de créditos de carbono. Isso permite a manutenção ou migração para projetos privados, desde não haja sobreposição de créditos gerados na mesma área, mediante solicitação formalizada e a qualquer momento.

Em decorrência disso, a Lei 15.042/2024 dispôs no §7º do art. 43 que a comunicação de exclusão do programa jurisdicional de REDD+ impedirá o ente público de proceder à venda de créditos de carbono relativos ao imóvel objeto da exclusão, em respeito à titularidade originária desses créditos, conforme previsto no *caput* do artigo.

⁴⁷ O autor defende que o inciso IX do artigo 43 é inconstitucional por ofensa ao art. 191, parágrafo único, da Constituição da República e contraria as súmulas 619 e 637 do Superior Tribunal de Justiça que não reconhecem qualquer tipo de posse privada sobre terras públicas, já que o usufruto é modalidade de posse, (artigos 1.391 e 1.934 do Código Civil).

Do mesmo modo, nos termos do §10 do art. 43 da Lei 15.042/2024, a existência de programas jurisdicionais, durante toda a sua vigência, não implica em restrição ou limitação adicionais à utilização de áreas sob usufruto para quaisquer outras finalidades produtivas, atuais ou futuras, inclusive conversão de vegetação nativa para uso alternativo do solo, nos termos da legislação ambiental geral, bem como para desenvolvimento de projetos privados de crédito de carbono. O dispositivo reforça o entendimento de que a participação de áreas sob CDRU em programa jurisdicional de REDD+ não lhes retira seus direitos legais de legítima usufrutuária sobre terra.

À vista do tratamento legal apresentado, especialmente o trazido pela Lei 15.042/2024, é notório o empenho normativo em garantir a autonomia das comunidades tradicionais na gestão e comercialização dos créditos de carbono oriundo de seus territórios, a fim de preservar seus direitos históricos e sua participação prioritária nos benefícios advindos dos serviços ambientais que prestam, conforme também previsto na Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais (PNPSA).

Além disso, a regulamentação específica sobre a transição entre projetos privados e programas jurisdicionais de REDD+ reforça a proteção dos interesses coletivos das comunidades, assegurando-lhes o direito de optar, a qualquer tempo, pela exclusão de seus territórios desses programas, sem prejuízo de desenvolverem iniciativas próprias de geração de créditos de carbono, a fim de evitar conflitos fundiários e de titularidade, à favor da segurança jurídica e valorização do protagonismo dessas populações na agenda climática e no mercado de carbono nacional.

Contudo, apesar desses avanços, a Lei 15.042/2024 deixou omissa questão relevante acerca do exercício dessa autonomia pelas comunidades usufrutuárias de terras públicas, bem como, o alcance da participação estatal nesse contexto, considerando o arcabouço normativo garantidor de processos de escuta ampla, informação e participação comunitária, tema que será retomado no tópico 3.3.1.

3.3. Especificidades dos projetos de REDD+ nos apossamentos coletivos

O desenvolvimento de projetos privados de REDD+ em áreas públicas de posse coletiva é marcada por tensões entre a necessidade de regulação por parte do Estado e o risco de ingerência em direitos comunitários, ambos resguardados pelo ordenamento jurídico.

Nessa perspectiva, a intervenção estatal baseada no domínio público das florestas e no interesse coletivo vinculado à conservação confere ao elemento floresta pública tamanha

importância que já serviu de base para posições jurídicas no sentido de que os contratos envolvendo créditos de carbono nessas áreas têm natureza administrativa (MPPA; MPF, 2023), exigindo intervenção estatal para garantir transparência e conformidade com políticas ambientais, vedada sua submissão exclusiva às normas do direito civil ou do consumidor.

Por outro lado, essa prerrogativa não anula a autonomia das comunidades, que devem ser consultadas previamente sobre projetos que afetem seus territórios. Sobre o assunto, cita-se a Recomendação Legal nº 01/2024, emitida pelo Ministério Público Federal em 8 de agosto de 2024, suspensa pelo Conselho Superior do Ministério Público, que recomendava ao estado do Amazonas a suspensão de todos os projetos de REDD+ que haviam sido licitados, por alegada ofensa à Convenção 169 da OIT, especialmente a Consulta Livre, Prévia e Informada (CLPI) às comunidades tradicionais e indígenas envolvidas (MPF, 2024).

O caso revela a complexidade da atuação estatal no conjunto de mecanismos, processos, instituições e normas que regulam a tomada de decisões, a implementação e o monitoramento de projetos de REDD+ nas áreas coletivas, cujos efeitos incidem diretamente no modo de vida das comunidades e na justa repartição dos benefícios gerados com a venda de créditos de carbono.

Se por um lado a intervenção excessiva do Estado pode minar a autonomia comunitária, por outro a omissão regulatória abre espaço para abusos e prejuízos socioambientais. Logo, o equilíbrio exigido para a boa governança do REDD+ em áreas coletivas é determinante para a legitimidade dos projetos, segurança das partes e fortalecimento das instituições, garantindo sustentabilidade a longo prazo.

Em vista desses objetivos, cabe ao Estado assumir uma posição estruturante, muito além de mero titular do domínio, sem que a sua função regulatória e fiscalizatória ofereça riscos à autonomia comunitária, o que será mais bem abordado nos tópicos a seguir.

3.3.1 ALCANCE DA PARTICIPAÇÃO ESTATAL EM FACE DA AUTONOMIA DAS COMUNIDADES TRADICIONAIS

No contexto de enfrentamento das mudanças climáticas, é esperado que diversos atores se relacionem em diferentes níveis de tomada de decisão, num processo contínuo de discussão e negociações, o que se tem atribuído o nome de governança climática multinível, destinada a conectar requisitos globais a estruturas nacionais e subnacionais, e especialmente necessidade locais (CIFOR, 2013).

Larson e Petkova (2011) definem que governança “refere-se a quem toma decisões e como são tomadas as decisões, desde a escala nacional à escala local, incluindo instituições e regras formais e informais, relações de poder e práticas de tomada de decisões”. Forsyth (2009) acrescenta que a governança multinível é a implementação de políticas públicas em várias escalas espaciais e por atores com influência e valores diferentes.

Nessa linha, Nusdeo (2019) enxerga que a relevância de um mercado interessado no REDD+ exige cada vez mais a integração estatal, estabelecendo regras ao seu funcionamento. Segundo Rotta (2023) por meio de regras consistentes voltadas principalmente às salvaguardas socioambientais, a regularização fundiária, o auxílio para estruturação de cadeias de valor e a implantação de infraestrutura verde, são medidas que potencializam o papel dos diversos atores inseridos na construção de novos mercados, além da correção de falhas identificadas no decorrer do processo.

A realidade, porém, ainda tem se mantido distante desse ideal. Efeitos deletérios de projetos privados de REDD+ em assentamentos coletivos na Amazônia têm sido atrelados ao termo “colonialismo climático” (Alkmin,2023). A maioria dos projetos não apresenta transparência dentro dos territórios tradicionais e para investidores externos, tampouco evidências de processos adequados para obtenção de consentimento livre, prévio e informado, de participação local no desenho e monitoramento de atividades relevantes para a melhoria das condições de vida locais, bem como para o planejamento de estratégias de co-benefícios (Mello, 2023).

Nesse contexto, prepondera a racionalidade econômica que confere legitimidade ao mercado, conserva os pilares do lucro e o poder de apropriação da natureza, com raízes na propriedade privada e no conhecimento científico-tecnológico (Leff, 2006), apoiando-se também na falta de transparência e na incapacidade de acessar as comunidades tradicionais com linguagem apropriada e respeitosa aos seus costumes, com uso de metodologias impositivas e incompatíveis com as salvaguardas socioambientais exigidas.

Dentro dessa perspectiva, comunidades tradicionais, por sua vez, já têm buscado, por meio de lutas e reivindicações, o protagonismo diante de iniciativas REDD+ voltadas ao mercado de carbono, que por diversas formas têm lhe gerado ameaças, no sentido não somente da manutenção de seus modos de vida, mas também na luta por direitos e reconhecimento de suas identidades e territorialidades⁴⁸.

⁴⁸ Cita-se a Audiência Pública realizada em 23/01/2023 na cidade de Portel-PA, promovida pelo Ministério Público do Estado do Pará para discutir projetos privados de REDD+ em assentamentos estaduais e o papel dos órgãos competentes, após o recebimento de denúncias referentes a projetos fraudulentos de REDD+ na região.

É fato que o Estado brasileiro desenvolveu categorias fundiárias para atender a realidades multiformes, a exemplo dos projetos de assentamentos ambientalmente diferenciados, as Resex e as RDS, tendo como referência o reconhecimento constitucional dos seus direitos (art. 215, §1º e 216 da Constituição). No entanto, o que se percebe em algumas dessas categorias fundiárias é que, sem prejuízo do reconhecimento da diversidade social e de seus direitos à terra, a sua autonomia jurídica é relativa, ou até mesmo tutelada (Benatti, 2018).

Impõe-se, portanto, o fortalecimento da autonomia e governança territorial controlada pelas comunidades tradicionais, pois embora o REDD+ seja promovido como uma solução para o aquecimento global com protagonismo de comunidades locais, nota-se que seus efeitos práticos podem aprofundar a crise climática e atuar como força heterônoma nos territórios (Alkmin, 2023).

Nesse sentido, a partir da noção de que agentes sociais com diferentes e desiguais níveis de poder e interesses diversos demandam recursos naturais na produção de suas existências, a ecologia política oferece um importante parâmetro na compreensão dos processos econômicos, culturais e político-institucionais em um contexto ecológico específico (Loureiro; Layrargues, 2013), segundo o qual a sustentabilidade decorre da necessidade de articular sociedade e natureza sob uma perspectiva de justiça social, empoderamento e governança. A fim de erradicar velhas crenças e edificar novos significados, dentre eles, a autonomia, território e territorialidades, a ecologia política semeia novos conceitos a partir de lutas epistêmicas e culturais das comunidades tradicionais, sempre à vista do desenvolvimento de economias locais sustentáveis (Leff, 2010).

Segundo Jatobá *et. al.* (2009), só por meio de uma abordagem política das questões socioambientais pode-se buscar um novo equilíbrio de forças entre atores sociais, gerando maior justiça na distribuição de ônus e benefícios decorrentes de alterações ambientais.

Em reforço, o pluralismo jurídico se apresenta como uma referência política e jurídica que leva em conta a atuação de novos grupos coletivos, resultando na legitimidade dos atores sociais por meio de um processo político democrático de descentralização e participação (Wolkomer, 2001). Nessa linha, Wolkomer (2001) salienta a necessidade do Estado permitir o desenvolvimento de processos que representem e respeitem a multiplicidade de identidades e estilos de vida existentes, e a variedade de práticas poderem coexistir em um mesmo espaço sociopolítico, interagindo por meio de conflitos ou consensos.

Sob essa lógica, o pluralismo jurídico é uma importante premissa no contexto de iniciativas REDD+ em território tradicionais, uma vez que da relação com as comunidades podem ser geradas normatividades oriundas de diferentes fontes, para além das normas

editadas pelo Estado, que exerce soberania sobre aquele território.

Considera-se que a negociação nesses casos deve ter como pressuposto a autodeterminação das comunidades tradicionais e sua capacidade autônoma de gestão de seu patrimônio natural, econômico e cultural, num ordenamento jurídico autônomo essencialmente ligado à territorialidade, ressignificando outras formas de promoção do Direito.

De toda forma, ao se falar do reconhecimento de um pluralismo jurídico a embasar uma negociação entre comunidades e entidades proponentes de iniciativas REDD+, pressupõem-se que esse espaço de informação e participação exista, e de maneira livre. Embora pareça óbvio, ainda não há o correto dimensionamento da ação comunicativa, sendo esta, na maioria dos casos, conduzida exclusivamente para realização das intenções dos propositores dos projetos.

Em vista desse referencial teórico e com base nas especificidades já apresentadas em torno dos projetos de REDD+ em áreas públicas, as reflexões em torno do alcance da participação estatal nesse contexto devem emergir com muito mais ênfase da sua função regulatória e garantidora de direitos, do que do seu papel como titular do domínio. Nesse sentido, é uma tarefa urgente para o Estado a construção de uma regulamentação segura capaz de orientar empresas, comunidades e instituições acerca das exigências legais atinentes à dominialidade pública do imóvel e às salvaguardas socioambientais exigidas.

Nesse sentido, é fundamental, em primeiro lugar, que os projetos privados de REDD+ estejam, no mínimo, em conformidade com a legislação que rege as florestas públicas e com as diretrizes constantes nas cláusulas da CDRU, a fim de que possam contribuir para o desenvolvimento das comunidades com resguardo do patrimônio ambiental.

Acerca do assunto, é preciso reforçar que a CDRU nas áreas de Resex, RDS e assentamentos ambientalmente diferenciados está fundamentada em um regime jurídico de direito público, que envolve a função social da propriedade pública e a garantia de direitos étnicos, transcendendo a mera questão de posse/propriedade imobiliária, de modo que a seus efeitos jurídicos abrangem não apenas a posse da terra, mas também as formas tradicionais de uso e administração do solo e da floresta.

Por outro lado, entende-se que o fato de ser uma floresta de domínio público não é suficiente para justificar a realização de processos licitatórios a cargo do Poder Público, a fim de selecionar a empresa desenvolvedora do projeto, pois, considerando a prévia destinação à comunidade feita por meio da regularização fundiária mediante CDRU (art. 6º da Lei 11.284/2006), é vedado ao Estado delegar a qualquer concessionário ou contratado a execução de projetos REDD+ em áreas de comunidades tradicionais, bem como, transferir-lhe a titularidade dos créditos de carbono (§2º do art. 16). A Lei nº 11.284/2006 deixa claro que,

antes da realização das licitações para concessão florestal, as florestas públicas ocupadas ou utilizadas por comunidades locais serão identificadas para a destinação, que por sua vez ocorrerá de maneira não onerosa mediante CDRU, conforme art. 15 do Decreto nº 12.046/2024. Logo, a prerrogativa de estabelecer contratos com empresas privadas para exploração de créditos de carbono está inserida no usufruto concedido às comunidades, não podendo ser exercido pelo Poder Público.

Assim também ocorre com o manejo florestal de base comunitária, cuja execução pode ocorrer por meio de empresas terceirizadas escolhidas pelas próprias comunidades, não havendo óbice fundiário ou administrativo para isso. Assim previa o Decreto nº 6.874/2009 (revogado pelo Decreto nº 10.810/2021), que instituiu o Programa Federal de Manejo Florestal Comunitário e Familiar – PMCF, segundo o qual as atividades previstas no plano de manejo realizadas por terceiros não descaracterizavam o manejo florestal comunitário e familiar, desde que o referido plano continuasse sob a responsabilidade dos agricultores familiares, assentados e dos povos e comunidades tradicionais (parágrafo único do art. 2º).

Nesse sentido, o regime jurídico dos apossamentos coletivos em florestas públicas não apresenta impedimentos de ordem legal que proibam as comunidades de aderirem a projetos de REDD+ com venda de créditos de carbono por meio de empresas desenvolvedoras, desde que baseadas em sua autonomia e protagonismo, de modo que a entidade associativa concessionária da CDRU deve estar à frente na tomada de decisões, assim como garantidas todas as salvaguardas contratuais, com apoio do Estado.

Seguindo esta linha de entendimento, a lei do Sistema Brasileiro de Comércio de Emissões (Lei 15.042/2024) autoriza que os legítimos usufrutuários de terras públicas possam desenvolver projetos de REDD+ e geração de créditos de carbono ou CRVEs sem necessidade de autorização prévia do órgão público gestor ou titular do domínio, devendo, contudo, apresentar comunicação prévia (art. 49) e observância das salvaguardas descritas na Lei (art. 47)⁴⁹.

⁴⁹ I - no caso de comunidades de povos indígenas e de povos e comunidades tradicionais:

- a) o consentimento resultante de consulta livre, prévia e informada, prevista na Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) sobre Povos Indígenas e Tribais, nos termos do protocolo ou plano de consulta, quando houver, da comunidade consultada, não podendo a comunidade arcar com os custos do processo, sendo todo o processo de consulta custeado pelo desenvolvedor interessado, garantidas a participação e a supervisão do Ministério dos Povos Indígenas, da Fundação Nacional dos Povos Indígenas (Funai) e da Câmara Temática Populações Indígenas e Comunidades Tradicionais (6ª Câmara de Coordenação e Revisão) do Ministério Público Federal, órgãos responsáveis pela política indigenista e pela garantia dos direitos dos povos indígenas;
- b) a inclusão de cláusula contratual que garanta a repartição justa e equitativa e a gestão participativa dos benefícios monetários derivados da comercialização dos créditos de carbono e de CRVEs provenientes do desenvolvimento de projetos nas terras que tradicionalmente ocupam, depositados em conta específica,

Ao tratar da comunicação prévia, o art. 49 menciona que esta deve ocorrer apenas para eventual acompanhamento e a pedido dos titulares do crédito de carbono. O dispositivo, apesar de referendar a autonomia comunitária, cria uma fenda muito perigosa ao interesse público e favorável à grilagem do carbono pois, conforme já abordado, o inciso IX do artigo 43 confere a titularidade originária aos demais usufrutuários sobre os créditos de carbono gerados nos imóveis de domínio público não mencionados nos incisos I a VIII do *caput*, desde que o usufruto não seja do ente público que tem a propriedade do imóvel. Ou seja, com suporte no art. 49, em tese, particulares poderão desenvolver projetos de carbono em terras públicas sem autorização do Estado.

Em face disso, defende-se que o dispositivo deveria ter sido vetado, a fim de evitar o favorecimento à usurpação de terras públicas para fins de comercialização de créditos de carbono, exigindo-se o ato autorizativo para o desenvolvimento de projetos privados de carbono em florestas públicas. Por outro lado, embora se defenda a exigibilidade do ato autorizativo prévio, considera-se que, nos apossamentos coletivos em florestas públicas, a intervenção estatal deve ser sempre voltada para coibir abusos e assegurar o interesse público, equilibrada com os mecanismos que preservem a voz ativa das comunidades.

Nesse sentido, o órgão gestor deve ter envolvimento participativo não para fins de proibição ou cerceamento de direitos coletivos, mas ao contrário, o Estado deve se comportar como regulador, mediador e fiscalizador, a fim de não interferir na autonomia das comunidades tradicionais, limitando-se à verificação da conformidade das atividades propostas com os instrumentos de gestão vigentes (MPPA; MPF, 2023), como planos de manejo e Contratos de Concessão de Direito Real de Uso, salvaguardas e todos os seus direitos atinentes à territorialidade tradicional.

Acerca da garantia de direitos, em todas as espécies de apossamentos coletivos

assegurados o direito sobre pelo menos 50% (cinquenta por cento) dos créditos de carbono ou CRVEs decorrentes de projetos de remoção de GEE e o direito sobre pelo menos 70% (setenta por cento) dos créditos de carbono ou CRVEs decorrentes de projetos de “REDD+ abordagem de mercado”;

II - no caso de comunidades de povos indígenas, de povos e comunidades tradicionais e de assentados da reforma agrária:

a) o apoio às atividades produtivas sustentáveis, à proteção social, à valorização da cultura e à gestão territorial e ambiental, nos termos da Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas, da Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais e da Política Nacional de Reforma Agrária;

b) a inclusão de cláusula contratual que preveja indenização a comunidades de povos indígenas, a povos e comunidades tradicionais e aos assentados em projetos de reforma agrária, por danos coletivos, materiais e imateriais, decorrentes de projetos e programas de geração de CRVEs e de créditos de carbono.

Parágrafo único. O processo de consulta de que trata o inciso I do *caput* deste artigo será custeado pelo desenvolvedor de projeto de crédito de carbono ou de CRVE interessado, não cabendo tal ônus aos povos indígenas e aos povos e comunidades tradicionais.

estudados impõem a observação das salvaguardas socioambientais, as quais incluem a realização da Consulta Livre Prévia e Informada (CLPI), a partilha equitativa dos benefícios e a análise dos impactos socioambientais. Desse modo, o consentimento da comunidade deve respeitar suas práticas, costumes e instâncias decisórias, observando, quando existentes, os protocolos exclusivos de consulta e consentimento (MPPA; MPF, 2023). A Convenção 169 da OIT prevê que estes grupos deverão ter o direito de escolher suas próprias prioridades no que diz respeito ao processo de desenvolvimento e de controlar os seus aspectos econômicos, sociais e culturais, conforme artigo 7.1.

Assim, quanto à obrigação de proceder à Consulta Livre Prévia e Informada, de acordo com os *standares* internacionais de direitos humanos, trata-se de um encargo do Estado, não podendo delegar aos particulares esta tarefa, sendo obrigatória a participação do Poder Público titular do domínio do imóvel (MPPA; MPF, 2023)⁵⁰.

A Lei 15.042/2024 apesar de não ter sido expressa quanto à responsabilidade do Estado como ente promotor da CLPI, assegurou que os custos desse processo serão arcados pela empresa interessada, garantidas a participação e a supervisão dos órgãos oficiais responsáveis (alínea ‘a’ do inciso I do art. 47). Quanto à obrigatória realização da CLPI, considerando que se trata de um mecanismo amplo que visa instrumentalizar a autonomia das comunidades tradicionais, outra lacuna verificada na Lei 15.042/2024 é quanto à exigência de CLPI para as situações de inclusão e exclusão dos programas jurisdicionais de REDD+ (inciso III e VI do §6º, art. 43 da Lei 15.042/2024).

De uma maneira geral, entende-se que no âmbito do REDD+ jurisdicional, é igualmente necessária a observância das salvaguardas socioambientais, a fim de que se garanta a sua implementação com respeito aos direitos das comunidades, preservação da biodiversidade e promoção de efetivos benefícios sociais, evitando eventuais impactos adversos nas populações tradicionais (Reis; Verbicaro, 2025).

De todo o exposto, é possível inferir que a Lei do 15.042/2024 representou um passo importante na definição do alcance da participação estatal no contexto de projetos privados de REDD+ em áreas públicas, especialmente em face da autonomia das comunidades tradicionais. Contudo, além de prosseguir na regulamentação, é necessário o desenvolvimento de capacidades institucionais e associativas para a supervisão e controle da sua aplicação na

⁵⁰ Nessa linha, a Nota Técnica 02/2023 - MPPA; MPF entende que são ilegais as reuniões ou assembleias que se resumem às deliberações da diretoria das associações representativas das comunidades, devendo-se assegurar a ampla escuta dos envolvidos e moradores, de modo que as assembleias gerais da associação não substituam a realização da Consulta Livre, Prévia e Informada.

prática e evitar abusos. Somado a isso, na criação de arranjos regulatórios é preciso que se reconheçam as instâncias autônomas de decisão dos povos e comunidades tradicionais, sem que a governabilidade das áreas de florestas públicas reste prejudicada.

Uma boa governança pressupõe transparência, participação social efetiva e mecanismos de resolução de conflitos, assegurando que os benefícios do REDD+ sejam distribuídos de forma justa e que os riscos socioambientais sejam minimizados. Nesse sentido, a governança é fundamental para legitimar os projetos, fortalecer a confiança entre as partes envolvidas e garantir a sustentabilidade das iniciativas a longo prazo.

No conjunto de atores envolvidos, o papel do Estado deve ser enxergado não apenas como garantidor do domínio público, mas como agente ativo na mediação de interesses, na fiscalização das iniciativas privadas e na promoção de políticas públicas que reconheçam e valorizem os saberes, práticas e direitos coletivos, contribuindo para que o REDD+ se consolide como instrumento legítimo de desenvolvimento sustentável e justiça socioambiental.

3.3.2 A QUESTÃO DO PREÇO PÚBLICO: COMENTÁRIOS AO §2º DO ARTIGO 49 DO DECRETO 1.190/2020 DO ESTADO DO PARÁ

Ainda sobre a perspectiva dos direitos de propriedade inerente aos projetos privados de REDD+ em florestas públicas destinadas às comunidades tradicionais, há interessante previsão no Decreto nº 1.190/2020 do Estado do Pará no sentido de que, nas áreas tituladas por meio de contrato de concessão de direito real de uso oneroso ou gratuito e de contrato de permuta, ficará garantido o pagamento do preço público resultante da exploração florestal por meio de manejo sustentável empresarial ou outro ganho econômico decorrente de ativos ou serviços ambientais, conforme regulamento próprio (§2º do artigo 49).

No que se refere ao dispositivo, não há exceção mencionada quanto às áreas destinadas às comunidades tradicionais por meio de CDRU, pelo que se infere estarem inclusas na regra. Ademais, quanto aos projetos privados de REDD+, considerando o enquadramento como espécie de Pagamento por Serviços Ambientais (PSA), entende-se que esses projetos se amoldam à previsão do Decreto Estadual nº 1.190/2020.

À vista disso, de acordo com o §2º do artigo 49, o órgão fundiário e/ou o órgão gestor de florestas públicas estaduais poderão exigir o pagamento de um percentual ou valor específico, conforme regulamento, decorrente da venda dos créditos de carbono oriundo das áreas públicas sob usufruto das comunidades tradicionais (CDRU), uma vez que os créditos de carbono são a fonte de financiamento dos projetos privados de REDD+. O dispositivo suscita

posições teórico-práticas, dada a complexidade inerente à gestão do patrimônio público, que pode ser utilizado de maneiras distintas. Conseqüentemente, cada modalidade de utilização pode ser regida por um arcabouço legal próprio, capaz de contemplar as nuances e o critério específico de cada forma de exploração do patrimônio público (Cintra; Lima, 2016).

Nesse sentido, em primeiro plano situa-se a autonomia dos Estados garantida pela Constituição da República (art. 18) da qual decorre a capacidade de auto-organização e gestão dos seus próprios bens (art. 25), sempre voltada a conferir máxima efetividade à proteção dos direitos fundamentais (Justen Filho, 2010).

Na seara cível, menciona-se a relação existente entre o domínio útil e o domínio direto, o chamado domínio eminente, oriundo da disciplina da extinta enfiteuse (artigo 678 a 691 do Código Civil de 1916). Segundo a previsão legal, o desdobramento dos poderes do domínio faz com que sobre um mesmo imóvel coexistam, simultaneamente, o domínio direto, que é a nua propriedade, o poder de disposição sobre o imóvel, o qual permanece com aquele que era o titular do domínio pleno do imóvel; enquanto o domínio útil reúne faculdades relativas à posse, ao uso, ao gozo do imóvel, atribuída ao titular do direito real de utilização e exploração econômica do imóvel.

Sob esta perspectiva, segundo o §4º do artigo 11 da Lei nº 4.320/1964, que institui as Normas Gerais de Direito Financeiro, há possibilidade de o Estado auferir receitas industriais, comerciais e de serviços, além das chamadas receitas patrimoniais, as quais tem origem no uso de bem público por particular.

Kiyoshi Harada (2013) traz o seguinte conceito de receitas patrimoniais:

(...) As receitas patrimoniais, como o próprio nome está indicando, são aquelas geradas pela exploração do patrimônio do Estado. [...] As rendas do patrimônio imobiliário, no âmbito municipal, são as representadas pela exploração econômica do bem público, como as vias públicas e os respectivos subsolos: [...] autorização de uso da calçada para colocação de mesas e cadeiras diante de bares e restaurantes; autorização, permissão e concessão real de uso de bens públicos de natureza dominical, permissão de passagem de pedestres através de túnel executado no subsolo etc. Outrossim, os bens públicos de natureza dominical podem até serem alienados para o fim de obtenção de receita pública originária.

No ensejo, Cintra e Lima (2016) acrescentam que a remuneração patrimonial tem caráter não tributário, pois, apesar de ter regime jurídico de direito público, o valor exigido não é compulsório, mas contraprestacional, decorrente do uso voluntário e privativo de um bem público, configurando-se como preço público. A receita gerada, portanto, é patrimonial, jamais

tributária⁵¹⁻⁵².

Nesse contexto, é possível que a imposição de preço público pelo Estado do Pará sobre a exploração florestal por meio de manejo sustentável empresarial ou outro ganho econômico decorrente de ativos ou serviços ambientais oriundos de áreas sob CDRU, conforme a regra prevista no §2º do artigo 49 do Decreto Estadual 1.190/2020, tenha como premissa a remuneração pelo domínio útil concedido.

A utilização desta premissa também acarreta inferir que o Estado permanece com o direito de livre dispor sobre a propriedade, característico do domínio eminente. Porém, tais fundamentos não podem ser aplicados quando se trata de comunidades tradicionais, seja porque a destinação de florestas públicas às comunidades tradicionais é ato obrigatório e não discricionário do Poder Público, seja porque a concessão de direito real de uso nesses casos é gratuita, o que torna o domínio eminente enfraquecido ou inexistente em face dos direitos territoriais e sociais reconhecidos por meio da CDRU.

Assim, conforme desenvolvido no início deste trabalho, o direito ao território é originário das comunidades tradicionais, o que vem a afetar o domínio eminente do Estado, que acaba restringido diante do quadro constitucional que reconhece e resguarda a permanência desses grupos nos espaços que ocupam. Ademais, a gratuidade da concessão de direito real de uso concedida às comunidades tradicionais e garantida pela Lei 11.284/2006 e Decreto-Lei nº 271/1967 é incompatível com a cobrança de remuneração pelo domínio útil.

Em se tratando de florestas públicas, conforme determina o artigo 6º da Lei nº11.284/2006, o seu uso típico, e também preferencial, é aquele voltado ao benefício e proteção de comunidades tradicionais, seja por meio da criação de unidades de conservação (Resex e RDS) seja pela criação de assentamento ambientalmente diferenciados (PDS, PEAEX). Tais modalidades de destinação são baseadas no uso sustentável das florestas públicas, e o instrumento de outorga (CDRU) é coletivo, gratuito, inalienável e por prazo

⁵¹ Por força do inciso II do artigo 145 da Constituição da República Brasileira, a remuneração patrimonial também não se trata de uma taxa, visto que esta somente é aplicável em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição.

⁵² Acerca da legalidade a qual está submetida a imposição do preço público, considerando que se trata de uma espécie não tributária, há entendimento pela não submissão às regras do artigo 150 da Constituição, não dependendo, portanto, de lei para sua instituição nem majoração, pelo que decorre a exclusão dos princípios da anualidade e noventena, podendo os valores serem cobrados em qualquer tempo, inclusive ser majorados no mesmo exercício, razão pela qual não incidiria também o princípio da anterioridade com relação a preço público. Justen Filho (2010), porém, entende que para a imposição de um preço público não há exigência de que todos os valores devam ser necessariamente fixados por meio de atos legislativos, pois o que “se exige é que uma lei tenha autorizado a instituição da remuneração, fixando os parâmetros genéricos para a determinação de seu valor”.

indeterminado.

Frisa-se que essas áreas estão excluídas da licitação para concessão florestal, bem como, para fins de permuta. As permutas estão previstas no inciso XII do artigo 5º da Lei Estadual nº 8.878/2019, e se caracterizam como uma forma de regularização fundiária em que é reconhecida a impossibilidade de ocupação de terra pública ou particular, por ato do poder público, resultando na concessão de outra área, mediante instrumento contratual comutativo e instantâneo, em que as partes conhecem suas respectivas obrigações, desde que cumpridos os requisitos legislativos e convenha a administração.

Assim, diferentemente da permuta e da concessão florestal, a CDRU é concedida de forma gratuita e diretamente às comunidades tradicionais, como reconhecimento de seus direitos territoriais e garantia de sua sobrevivência e reprodução, sendo este um dever do Estado previsto constitucionalmente (art. 215 e 216), e que não pode estar vinculado à cobrança de qualquer remuneração ou preço público que venha a se impor sobre o usufruto concedido (exploração econômica).

Sem prejuízo da posição crítica apresentada, é importante abordar, também, outra visão sobre o dispositivo, validando-se a realidade econômica dos contratos voltados à exploração de recursos naturais presentes nas áreas públicas reconhecidas ao usufruto de comunidade tradicionais.

Em vista das vultosas cifras movimentadas por empresas em contratos de manejo florestal em comunidades, e especialmente quanto aos contratos de REDD+ que envolvem abordagem de mercado, considera-se possível invocar o princípio da isonomia para justificar a imposição de um preço público exclusivamente sobre o particular que exerce atividade empresarial e auferir vantagem econômica oriunda de área pública, mesmo nas situações de parceria com as comunidades usufrutuárias, a fim de compensar este benefício exclusivo⁵³. Assim, é oportuno lançar mão do direito administrativo, sendo uma premissa aplicável ao caso a disciplina geral inerente ao uso privativo que um particular poderá fazer do patrimônio público, e que venha a privar outra pessoa do direito de exercer igual utilização sobre a mesma parcela do domínio.

O uso privativo de bem público por particular é realizado de modo exclusivo por alguém (Amaral, 1965), a impedir a utilização geral da própria coletividade ou até do Poder Público, a

⁵³ Para que não haja dúvidas, os contratos de REDD+ celebrados nas áreas de comunidade tradicionais sob CDRU não são equiparados a uma concessão florestal, porque nesse território já houve destinação específica às comunidades, suas legítimas concessionárias (ISA. 2023). Do mesmo modo, não poderá ser feita licitação para esses contratos em decorrência do pleno usufruto já concedido.

partir do consentimento da Administração (Di Pietro, 2015). A par disso, é certo que as atividades de uso sustentável poderão ser exercidas pela comunidade beneficiária da CDRU de modo direto ou por meio de empresas terceirizadas, pois a legislação não apresenta restrições para essa possibilidade, desde que os direitos de autonomia e protagonismo contratual sejam-lhe garantidos, além das salvaguardas específicas relacionadas aos contratos com geração de créditos de carbono. Assim, no que diz respeito à utilização exclusiva de bens públicos por um particular em parceria com a comunidade, torna mais clara a possibilidade de cobrança de uma compensação financeira (preço público), dado o caráter privativo do uso (Cintra; Lima, 2016).

Sobre esse aspecto, pode-se lembrar a posição defendida por Marçal Justen Filho (2010), apoiada na jurisprudência, segundo a qual se admite a cobrança de valores por parte do Poder Público somente no caso de o uso do bem ser meio para geração de riquezas ao particular, através do exercício de atividade empresarial.

A remuneração aos cofres públicos possuiria, então, a função primordial de redistribuição de renda, posto que, em tese, não seria justo um único particular obter recursos financeiros por meio do uso exclusivo de um bem do domínio público estatal sem contraprestação ao ente público titular do bem, e, conseqüentemente, à coletividade que este representa (Cintra; Lima, 2016). Logo, esta posição se afilia ao fundamento jurídico de que a cobrança pelo uso privativo estaria fulcrada no princípio da isonomia, segundo o qual se exigiria o preço público somente nas situações em que o indivíduo usufrui de vantagens exclusivas, devendo arcar com encargos específicos, proporcionais ao grau de benefícios recebidos.

O entendimento defendido por Justen Filho (2010) é pela imposição de remuneração mediante preço público pelo uso exclusivo de propriedades públicas, a qual se justificará, particularmente, quando a utilização visa primordialmente o benefício individual do usuário privado; ou, mesmo nos casos em que há uma mescla de interesses públicos e privados, o período de uso se estende por um prazo específico, resultando em vantagens econômicas significativas para um único indivíduo.

Segundo esta abordagem, a cobrança serve como um mecanismo para equilibrar o uso privado de bens coletivos, especialmente quando tal uso gera ganhos financeiros substanciais para o particular ao longo do tempo, buscando uma compensação justa à sociedade pelo uso privilegiado de seus recursos, mantendo um equilíbrio entre os interesses individuais e coletivos.

Em complemento, a imposição do preço público não poderá acarretar diminuição ou prejuízo da finalidade para a qual o negócio foi celebrado, de modo que o valor seja tão alto

que prejudique economicamente o contrato ou os benefícios à comunidade, devendo sempre ser, segundo Marçal Justen Filho (2010), “o mínimo necessário ao atendimento dos fins buscados pelo Estado”, evitando-se fixar uma remuneração tão elevada que iniba o livre exercício das atividades econômicas (art. 170 da Constituição da República).

O autor também destaca que a imposição de preço público pelo uso privativo de bem público pode ocorrer a qualquer tempo, haja vista não existir direito adquirido à gratuidade por parte do ente privado, bem como, os bens ambientais e/ou frutos civis não podem ser explorados por empresas particulares de forma gratuita, pois segundo Justen Filho (2010) não se trata de uma faculdade do Estado e sim um dever.

O que se observa dos projetos privados de REDD+ em geral é a valoração econômica dos modos de viver e de se relacionar com a terra, característicos das comunidades tradicionais, passando o mercado a impor um preço sobre aquilo que sempre foi entregue ao meio ambiente de maneira gratuita, noção esta que tem assumido perfil exploratório e conduzida exclusivamente pela racionalidade econômica.

Segundo a visão pautada no princípio da isonomia, essa valoração, que por vezes é bastante significativa, não pode fugir aos olhos do Poder Público, deixando que um particular aufera lucros livremente sem imposição de encargos financeiros e do acompanhamento atento do titular do domínio da terra.

Apesar do valor significativo do argumento baseado no princípio da isonomia e defendido por Justen Filho (2010), com o advento da Lei 15.042/2025 e a disciplina expressa acerca da titularidade dos créditos de carbono conferida aos legítimos usufrutuários de terras públicas, reconhecidos como geradores de projetos de crédito de carbono (2º, inciso XIV), o lei reconheceu também, como forma de exercício dessa titularidade, a previsão contratual de compartilhamento ou cessão desses créditos em projetos realizados por meio de parceria com desenvolvedores, que, neste caso, também passam a ser titulares (art. 43, *caput*).

Logo, preponderará o regime contratual estabelecido entre as partes a partir da titularidade originária das comunidades usufrutuárias e o parceiro desenvolvedor, eventual titular também, diminuindo ainda mais a possibilidade jurídica do Estado onerá-lo com a imposição de um preço público sobre o valor dos créditos de carbono comercializados com base no o §2º do artigo 49 do Decreto Estadual 1.190/2020.

4. RELATÓRIO DA INTERVENÇÃO

De acordo com a Resolução nº 01 de 07 de abril de 2021 do Programa de Pós-Graduação em Direito e Desenvolvimento na Amazônia (PGDDA-UFPA), o mestrado profissional deve conciliar a pesquisa e a intervenção na produção acadêmica. Nesse sentido, a pesquisa deverá ser de natureza obrigatoriamente interventiva e ter como tema, foco ou objeto de investigação um problema na Área Direito relacionado ao desenvolvimento sustentável, negócios públicos-privados e políticas públicas na Amazônia, de modo que o trabalho final deve ser composto de uma parte teórica e uma prática (art. 2º).

A partir dessa diretriz, o presente trabalho apresenta como produto de intervenção uma palestra ministrada em formato “bate-papo”, onde os participantes intervêm a qualquer momento com dúvidas e contribuições, a fim de discutir e refletir sobre o tema proposto a partir de colaborações mútuas.

Nesse tópico será apresentado o detalhamento da intervenção, relatando seus principais objetivos, interações e resultados.

A palestra em formato “bate-papo” foi realizada pela discente no dia 27 de janeiro de 2025, com início às 14:30 no auditório do Parque Estadual do Utinga Camillo Vianna, na cidade de Belém, Pará, e teve como público-alvo os servidores do Instituto de Desenvolvimento Florestal e da Biodiversidade do Estado do Pará (IDEFLOR-BIO), autarquia estadual onde a discente exerce o cargo de Procuradora Autárquica e Fundacional do Estado. Os participantes interagiram de maneira presencial e *on line* via Microsoft Teams, com um total de 21 participantes, sendo 15 presenciais e 06 de maneira remota⁵⁴.

⁵⁴A gravação completa do evento pode ser acessada via link: https://drive.google.com/file/d/1M-G8_K47qdBCde_eyLvB8SbFbcCos0iu/view?usp=sharing.

Figura 1 - Cartaz de divulgação do evento.

Bate-papo 

27 de janeiro
14h às 17h

convite

Projetos REDD+ em florestas públicas destinadas às comunidades tradicionais: Resex, RDS e assentamentos ambientalmente diferenciados.

Evento presencial
Local: Auditório do Parque Estadual do Utinga
35 vagas

Palestrante



Elen Moura
Procuradora Autárquica
IDEFLOR-Bio

Acesso on line para servidores das regionais do IDEFLOR-Bio

Apoio:



Ideflor-bio
Instituto de Desenvolvimento Florestal e da Biodiversidade



Fonte: Autor, 2025.

A palestra abordou os fundamentos, desafios e oportunidades dos projetos REDD+ (Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação Florestal) em florestas públicas destinadas a comunidades tradicionais, com foco em Reservas Extrativistas (Resex), Reservas de Desenvolvimento Sustentável (RDS) e assentamentos ambientalmente diferenciados, tema que dialoga diretamente com as competências institucionais do IDEFLOR-BIO, conforme estabelecido pela Lei Estadual 6.963/2007 e suas alterações pela Lei 8.096/2015.

Sobre esse aspecto, considerando que o IDEFLOR-BIO tem como principal atribuição institucional exercer a função de órgão gestor das florestas públicas estaduais (art. 2º, inciso II) para que sejam destinadas ao uso sustentável, especialmente por comunidades tradicionais, bem como, é o responsável por implementar a Política Estadual de Unidades de Conservação da Natureza (art.2º, inciso XXX), tem como missão principal incentivar a conservação, o manejo florestal sustentável e a restauração, gerando benefícios econômicos e ambientais para as comunidades e para o Estado, em articulação com órgãos estaduais e federais.

Nesse sentido, o REDD+ tem se apresentado no dia a dia da autarquia por meio de demandas oriundas de comunidades habitantes de unidades de conservação e assentamentos ambientalmente diferenciados, que enxergam no IDEFLOR-BIO um interlocutor para compreensão e resolução de seus conflitos socioambientais nessas áreas.

O fato de projetos privados estarem em desenvolvimento em áreas de florestas de domínio público e as consequências jurídicas dessa relação é um ponto gerador de muitos questionamento e reflexões constantes por parte dos servidores do IDEFLOR-BIO e das comunidades envolvidas.

Em face disso, a escolha pela intervenção em formato de palestra “bate papo” visa trazer ao debate toda a experiência prática e de campo trazida por esses servidores, aliada à exposição teórica apresentada pela discente.

Nesse contexto, a palestra também contribuiu para o cumprimento da função institucional do IDEFLOR-BIO de conceder apoio à capacitação, à assistência técnica e ao fomento de manejo florestal e de modelos sustentáveis de produção e exploração de produtos e subprodutos madeireiros, não-madeireiros e de serviços ambientais, com atenção especial àqueles de cunho comunitário e familiar (art. 2º, inciso VIII), pois o conhecimento compartilhado a partir da palestra colabora na difusão e fortalecimento da gestão participativa e sustentável das florestas públicas.

Ademais, o evento fortaleceu os processos de implementação e monitoramento de sistemas agroflorestais e projetos de carbono, em articulação com a estratégia estadual de REDD+ promovida pelo Estado e demais esferas de governo, instituições públicas e privadas,

nacionais e internacionais e sociedade civil, também prevista como competência institucional do IDEFLOR-BIO (art. 2º, inciso XXII).

Destaca-se, ainda, o incremento à missão do Instituto de dar apoio ao ordenamento e ao aparelhamento da gestão fundiária do Estado (art. 15, inciso III, alínea “g”), especialmente de áreas públicas destinadas a comunidades tradicionais.

Feita a abordagem sobre o fundamento da intervenção e seu impacto nas políticas públicas desenvolvidas pelo IDEFLOR-BIO, serão especificados os detalhes do conteúdo repassado e das perguntas feitas na discussão.

A discente enfatizou a emergência climática, a importância das florestas no sequestro de carbono e a valorização das comunidades tradicionais como provedoras de serviços ambientais essenciais para a mitigação das mudanças climáticas.

Em seguida, passou-se à explicação sobre os mercados de carbono regulado e voluntário e a legislação federal recente (Lei 15.042/2024), abordando-se o conceito e o papel do REDD+ na conservação, restauração e valorização das comunidades tradicionais. Em seguida, destacou-se que o crédito de carbono oriundo de territórios tradicionais é considerado fruto civil pela Lei 15.042/2024, compondo o usufruto das comunidades beneficiárias.

Acerca do termo comunidades tradicionais, foi abordado o seu conceito com base em Eliane Moreira (2017) e na legislação (Decreto 6.040/2007 e Lei 9.985/2000). Em seguida, foram repassadas noções sobre territorialidade e cosmografia segundo Little (2004) e a tipologia da posse nas áreas de comunidades tradicionais, a posse agroecológica segundo Benatti (2003).

Em seguida, abordou-se a Constituição de 1988 como núcleo de reconhecimento do caráter pluriétnico e multicultural do Estado Brasileiro, fazendo-se também referência a outros documentos internacionais importantes como Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (RIO-92); a Convenção da Diversidade Biológica; Convenção 169, da Organização Internacional do Trabalho (OIT); Convenção sobre a Proteção e a Promoção da Diversidade das Expressões Culturais; Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas.

O arcabouço apresentado corrobora para a obrigação do Estado de garantir a todos o pleno exercício dos direitos culturais (art. 215) e a proteção aos seus modos próprios de expressão, de criar, fazer e viver (art. 216, incisos I e II) e enfatiza a função social da propriedade pública como fundamento para democratização do acesso à terra (art. 5º, inciso XXIII e art. 186).

Nesse contexto, destacou-se as florestas de domínio público e posse coletiva, apresentando individualmente cada categoria fundiária estudada: Reserva Extrativista, Reserva de Desenvolvimento Sustentável e assentamentos ambientalmente diferenciados, que são, no âmbito federal o Projeto de Assentamento Florestal (PAF) e o Projeto de Desenvolvimento Sustentável (PDS), e no âmbito do Estado do Pará, o Projeto de Assentamento Agroextrativista (PEAEX).

Em seguida, a concessão de direito real de uso (CDRU) foi apresentada como instrumento de regularização fundiária coletiva, garantindo posse, uso e fruição do território para fins sociais específicos (art. 6º da Lei 11.284/2006 e Decreto 12.046/2024).

Com base nesse cenário jurídico, a discente apresentou aos participantes o seguinte questionamento: Projetos REDD+ em Resex, RED e assentamentos ambientalmente diferenciados: de quem é o carbono? Todos interagiram respondendo que o carbono é das comunidades tradicionais habitantes desses espaços.

A palestrante detalhou que, diante das características da CDRU e com base na legislação recente (art. 42 da Lei 15.042/2024), a titularidade dos créditos de carbono gerados em imóveis de domínio público sob CDRU é dos legítimos usufrutuários.

Essa posição reforça o protagonismo das comunidades e destaca o papel do Estado nesse contexto: a) respeito à CDRU e às normas incidentes sobre o direito territorial. A escolha do projeto é da comunidade, de modo que o Estado não pode licitar esses contratos pois não se trata de um contrato administrativo, mesmo a floresta sendo de domínio público, por força da destinação prevista no art. 6º da Lei 11.284/2006 que resguarda a posse plena e o usufruto comunitário; b) o Estado deve promover a consulta livre, prévia e informada (CLPI); autorizar e acompanhar os contratos (ITERPA, SEMAS, IDEFLOR-BIO).

Acerca da cobrança de parcela da arrecadação em favor do Estado, foi abordado o art. 49, §2º do Decreto Estadual 1.190/2020 e a sua relação com a titularidade dos créditos de carbono com base no art. 42 da Lei 15.42/2024.

Por fim, acerca da relação dos projetos privados de REDD+ com o sistema jurisdicional de REEDD+ em elaboração no Estado do Pará, foi explicado que prevalecerá a autonomia territorial a partir dos processos de consulta promovidos pelo Estado do Pará, e caso a comunidade deseje entrar no sistema jurisdicional deverá obedecer à metodologia de “aninhamento” ou segregação, com abatimento dos créditos já vendidos, com base no que determina a Lei 15.042/2024 e o art. 11 do Projeto de Lei do Sistema Estadual de REDD+, ainda em discussão.

Durante o evento, diversos servidores do IDEFLOR-BIO participaram ativamente, levantando questões práticas e jurídicas, cujas respostas da palestrante destacam pontos sensíveis e operacionais dos projetos REDD+.

Inicialmente, sobre os aspectos relacionados à regularização fundiária de áreas de domínio público e posse coletiva, um dos participantes questionou sobre a inclusão de novos moradores em comunidades tradicionais e se o Estado deveria realizar algum controle sobre isso. A palestrante explicou que a aceitação de novos membros é uma questão interna das comunidades, sendo o Estado responsável apenas por estudos e levantamentos para averiguação da tipologia da posse exercida, e não pelo controle direto dos moradores.

Nesse sentido, outro participante indagou sobre a implantação de Projetos Agroextrativistas e o perfil dos beneficiários. A discente respondeu que é necessário que os moradores atendam ao perfil de sustentabilidade da posse e que exerçam atividade agroextrativista para serem beneficiários do projeto.

Acerca da regularização fundiária em Unidades de Conservação, um dos participantes questionou acerca das áreas de Florestas Estaduais (FLOTAS) (art. 17, §6º da Lei 9.985/2000) que estão pendentes de regularização fundiária, de modo que as comunidades ali presentes buscam a CDRU mas ainda não foram atendidas. Sobre o tema a discente respondeu que a FLOTA tem a finalidade de promover o desenvolvimento florestal, assim como a possibilidade de exploração comercial, mas havendo comunidades incidentes nestas, as mesmas são mantidas, pois se encontra resguardado na legislação com a possibilidade de emissão de CDRU.

Acerca da venda de créditos de carbono, um participante questionou sobre o carbono oriundo de Áreas de Proteção Ambiental (APA), que é uma unidade de conservação de uso sustentável (art.15 da Lei 9.985/2000). Nesse sentido, a comunidade de uma APA pode desenvolver projetos REDD+, assim como em qualquer área de domínio público sob CDRU. A discente foi além e explicou que se a comunidade desejar permanecer com o projeto deverá formalizar sua decisão para que não haja dupla contagem em relação ao sistema jurisdicional de REDD+, e que a SEMAS/PA deverá criar mecanismos de monitoramento e segurança jurídica para essas situações.

Acerca dos agricultores familiares, um participante questionou se eles terão acesso ao sistema jurisdicional mesmo não sendo comunidade tradicional. A palestrante informou que agricultores familiares em APAs podem participar de projetos privados de REDD+ ou participar do sistema jurisdicional, não sendo este último restrito apenas a povos e comunidades tradicionais.

Acerca da CDRU, uma participante questionou se é exigível a regularização fundiária mediante CDRU para comercializar os créditos de carbono oriundos de florestas públicas. A palestrante salienta que a CDRU é uma segurança jurídica cujos próprios desenvolvedores de projetos de REDD+ buscam, por isso vão atrás de áreas que tenham uma espécie de regularização fundiária mínima, contudo, a posição jurídica da palestrante é no sentido de que a CDRU não seja um requisito essencial, uma vez que é um título declaratório e não constitutivo de seus direitos. Nesse sentido, é necessário que sejam resguardados todos os direitos das comunidades, independente da CDRU, garantindo-lhes o direito a titularidade dos créditos de carbono, o respeito ao protagonismo da comunidade e afins, bem como, haja ciência prévia e participação do Poder Público como assistente e garantidor de direitos.

Sobre a implantação irregular de projetos de REDD+ na GLEBA Joana Perez no Marajó, município de Portel, uma participante questionou se os contratos podem ser convalidados, ou qual será a posição da administração pública, quanto a estes.

Para esta pergunta, a discente respondeu que os contratos foram considerados nulos pelo Estado do Pará, atuando em assistência com a Defensoria Pública Estadual nos processos judiciais que pleitearam o cancelamento dos contratos e das vendas de crédito de carbono eventualmente realizadas, considerando que não houve anuência do Poder Público e na maioria dos casos nem mesmo das próprias comunidades. Além disso, os contratos praticaram grilagem de terras ou “grilagem do carbono” pois o território em lide constava nos projetos como propriedade privada, o que é uma fraude, já que estão constituídos em assentamentos agroextrativistas, cujo domínio é do Estado e a posse exclusiva das comunidades, não havendo posse agrária individual nas áreas.

Em seguida, outra participante questionou se todos os contratos que foram feitos anteriormente à implementação do sistema jurisdicional poderão ser considerados nulos.

A resposta da palestrante foi no sentido de que, de uma maneira geral, não se pode dizer que serão anulados, contudo será necessária uma análise de cada caso. Na ocorrência em Portel, conforme a pergunta anterior, ficaram evidenciadas fraudes e irregularidades que envolviam àquelas contratações, todavia, é provável que existam projetos que foram desenvolvidos de maneira lícita. Contudo, ressalto que não tenho conhecimento sobre nenhum projeto privado de REDD+ em que houve anuição por parte do Estado do Pará, nas áreas que estão inseridas as comunidades tradicionais e afins.

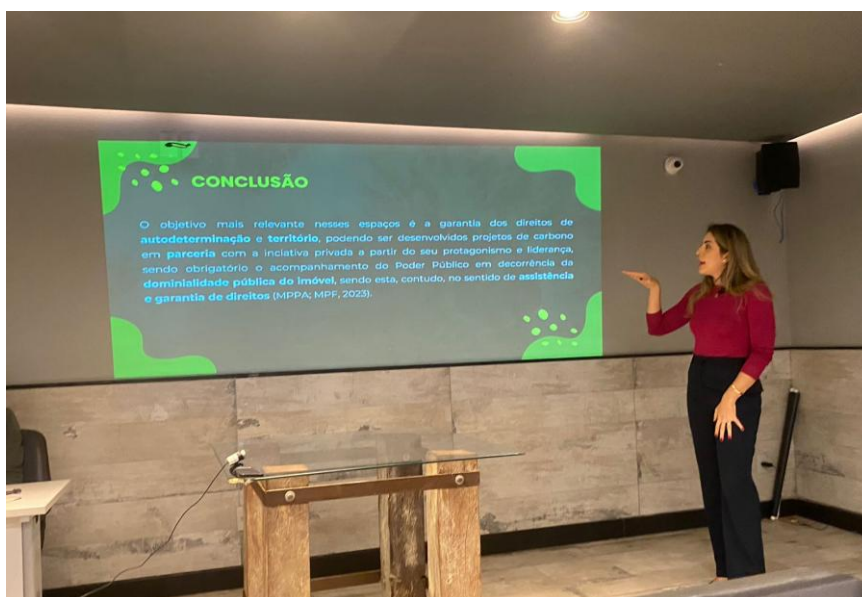
A mesma ouvinte seguiu questionando até que ponto está ocorrendo o acompanhamento, pelo Poder Público estadual, dos projetos privados de REDD+ em áreas que possuem comunidades tradicionais.

À pergunta, a discente respondeu que, a Lei 15.042/2024 que institui o Sistema Brasileiro de Comércio de Emissões (SBCE), também aborda o mercado voluntário de carbono, e portanto, os projetos privados de REDD+ estudados nesta pesquisa. A palestrante entende que deverá haver uma adequação quanto aos procedimentos relacionados àqueles projetos à luz da nova legislação.

Ao final da tarde e esgotadas as perguntas, os participantes informaram que passaram a ter melhor compreensão e visão abrangente sobre os desafios e potencialidades dos projetos REDD+ em florestas públicas destinadas às comunidades tradicionais do Pará, reforçando a importância do protagonismo comunitário, da regularização fundiária e do acompanhamento estatal.

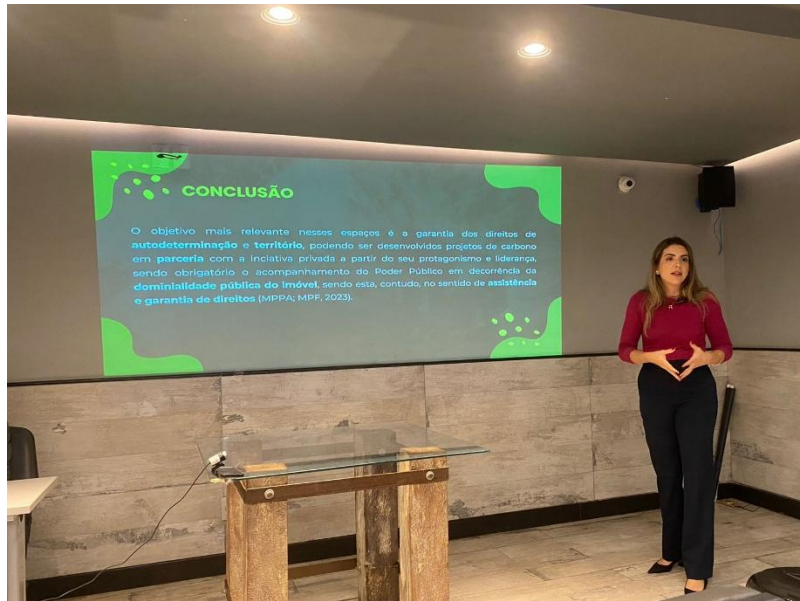
O evento contribuiu para o alinhamento das ações do IDEFLOR-BIO com sua missão legal de promover a gestão sustentável das florestas públicas, a valorização dos serviços ambientais e a garantia dos direitos das comunidades tradicionais, em consonância com a legislação estadual e federal vigente.

Figura 2 - Palestrante expondo a parte teórica.



Fonte: Autor, 2025.

Figura 3 - Palestrante expondo a parte teórica.



Fonte: Autor, 2025.

Figura 4 - Palestrante respondendo as perguntas.



Fonte: Autor, 2025.

Figura 5 - Selfie da discente com participantes presenciais e remotos.



Fonte: Autor, 2025.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise abrangente da regularização fundiária e de projetos privados de REDD+ em territórios amazônicos ocupados por comunidades tradicionais revela um cenário complexo, permeado por desafios e oportunidades. A garantia dos direitos territoriais, intrinsecamente ligada à preservação ambiental e à mitigação das mudanças climáticas, surge como um imperativo ético e estratégico para que instrumentos de mercado possam influenciar na solução de problemas socioambientais.

Diante da diversidade cultural, social e fundiária da Amazônia, o ordenamento territorial ambiental brasileiro reconhece os apossamentos coletivos, considerando fatores como etnicidade, territorialidade e tradicionalidade, visando a proteção ambiental e territorial da posse comum. A regularização fundiária, nesses casos, fortalece a posse agroecológica e destaca a importância do uso sustentável da terra e das práticas de trabalho familiar baseadas no agroextrativismo.

À vista desses valores, a utilização da concessão de direito real de uso (CDRU) gratuita e coletiva às comunidades tradicionais se revela em categorias fundiárias específicas como as Reservas Extrativistas (Resex), Reservas de Desenvolvimento Sustentável (RDS) e projetos de assentamento ambientalmente diferenciados, constituídos a partir da obrigatória destinação das florestas públicas às comunidades tradicionais, garantindo-lhes o território e o uso coletivo dos recursos naturais, sem a necessidade de titulação individual, mediante o domínio público da terra.

Neste cenário, ao fortalecer a segurança territorial e o manejo comunitário, as áreas coletivas sob CDRU contribuem para a diminuição do desmatamento, e tem atraído o desenvolvimento de projetos privados de REDD+ junto às comunidades tradicionais. Os efeitos jurídicos da CDRU e a relação entre os atores envolvidos destaca a relevância que o Estado assume no acompanhamento desses contratos, como gestor da coisa pública e garantidor de direitos, especialmente os de autonomia e protagonismo comunitário.

A recente legislação que regulamenta o Sistema Brasileiro de Comércio de Emissões de Gases de Efeito Estufa (SBCE) representa um marco importante para a segurança jurídica e a transparência do mercado de carbono nas áreas estudadas. Ao considerar a titularidade originária das comunidades tradicionais sobre os créditos de carbono gerados em florestas públicas sob domínio da União, Estados e Municípios, a lei reforça a importância de garantir que os benefícios econômicos provenientes da preservação ambiental sejam direcionados para aqueles que historicamente têm sido os construtores da floresta.

Essa perspectiva deve evitar, porém, que a valorização econômica dos serviços ecossistêmicos prestados pelas comunidades tradicionais se restrinja à lógica de preço e alocação de recursos, típico dos projetos de crédito de carbono e dos esquemas de PSA em geral. É fundamental que as iniciativas de REDD+ financiadas pelo mercado de carbono demonstrem maior alinhamento e consonância com a realidade fundiária, das instituições, fenômenos sociais, ambientais e econômicos de cada região, e a partir da análise crítica ofertada pela economia ecológica e pela ecologia política, os projetos privados de REDD+ possam incorporar de forma transparente objetivos que visem não apenas a eficácia econômico-ambiental, mas também promovam a equidade social.

Diante desse quadro, torna-se necessário o fortalecimento da governança fundiária e ambiental, garantindo a aplicação de salvaguardas socioambientais, como a Consulta Livre, Prévia e Informada, a partilha equitativa dos benefícios e a análise dos impactos, de modo a evitar que os projetos REDD+ se transformem em instrumentos de exploração e exclusão.

Em síntese, a regularização fundiária e os projetos privados de REDD+ na Amazônia representam uma realidade complexa, que exige abordagem integrada, multidisciplinar e participativa. É preciso garantir os direitos territoriais das comunidades tradicionais, fortalecendo a governança socioambiental e a promoção de modelos de negócios ambientalmente efetivos e socialmente justos, valorizando a floresta e seus habitantes como elementos essenciais para o futuro da região e do planeta.

REFERÊNCIAS

ABE, N. C. Notas sobre a inaplicabilidade da função social à propriedade pública. **Revista Brasileira de Direito Constitucional**, São Paulo, n. 11, p. 135-154, 2008.

ALKMIN, F. M. Colonialismo climático e financeirização do carbono: Reflexões sobre o REDD+ e a autonomia socioterritorial dos povos indígenas na Amazônia. **Ambientes**, v. 5, n. 2, p. 50-79, 2023.

ALMEIDA, A. W. B. **Terra de quilombo, terras indígenas, “babaçus livres”, “castanhais do povo”, faxinais e fundos de pasto: terras tradicionalmente ocupadas**. Manaus: PGSCA-Ufam, 2008.

ALMEIDA, R. M. Sesmarias e terras devolutas. **Revista de informação legislativa**, v. 40, n. 158, p. 309-317, 2003.

AMAZONAS, M. C. Desenvolvimento Sustentável e a teoria econômica: o debate conceitual nas perspectivas neoclássica, institucionalista e da economia ecológica. In: NOBRE, M.; AMAZONAS, M. C. **Desenvolvimento sustentável: A institucionalização de um conceito**. Brasília. Ibama, 2002.

ARAÚJO, I. V.; TÁRREGA, M. C. V. B. Apropriação de terras no Brasil e o instituto das terras devolutas. **Revista da Faculdade de Direito da UERJ**, n. 19, v.1, 2011.

BARATA, R. O Clima como bem comum: problemas de definição e gestão. In: PATO, J.;

SCHMIDT, L.; GONÇALVES, M. E. **Bem Comum: Público e/ou Privado?** Lisboa: ICS, 2013.

BENATTI, J. H. Das terras tradicionalmente ocupadas ao reconhecimento da diversidade social e de posse das populações tradicionais na Amazônia. In: COUTINHO, D. R.; PROL, F.; MIOLA, I. Z. **Propriedades em transformação: Abordagens multidisciplinares sobre a propriedade no Brasil**. São Paulo: Blucher, 2018.

BENATTI, J. H. **Posse Agorecológica e manejo florestal**. Curitiba: Juruá, 2003.

BENATTI, J. H. Posse coletiva da terra: um estudo jurídico sobre o apossamento de seringueiros e quilombolas. **Revista CEJ**, v. 1, n. 3, p. 54-60, 1997.

BENATTI, J. H. Propriedade comum na Amazônia: acesso e uso dos recursos naturais pelas populações tradicionais. In: SAUER, Sergio; ALMEIDA, Wellington (orgs.). **Terras e Territórios na Amazônia**. Brasília: UNB/Abaré, 2011.

BENATTI, J. H. Territorialidades Tradicionais e a Governança Fundiária na Amazônia: Propostas para evitar o “Fim do Mundo”. In: MAUES, A.; BARROS, F. B.; JATENE, I. S.; JUEN, L.; MALCHER, M. A. **Ciências e Vozes na Amazônia**. Pará: Universidade Federal do Pará, nº 3, 2025. Disponível em: < https://amazonianacop.ufpa.br/wp-content/uploads/2025/02/Ciencia-e-Vozes-da-Amazonia-na-COP30_-PT_compressed.pdf > Acesso em: 15 de abril de 2025.

BENATTI, J. H.; FISCHER, L. R. C. As Áreas Protegidas no Brasil: Uma Estratégia de Conservação do Recursos Naturais. In: COSTA, P. S. W. A. **Direitos Humanos em Concreto**. Curitiba: Juruá, 2008.

BORGES, F. G. L.; TUPIASSU-MERLIN, L. V. C. A (in)viabilidade da reforma fiscal verde no Brasil. **Veredas do Direito**, Belo Horizonte, v. 15, n. 33, 2018.

BÖRNER, J.; WUNDER, S.; WERTZ-KANOUNNIKOFF, S.; TITO, M. R.; PEREIRA, L.; NASCIMENTO, N. Direct conservation payments in the Brazilian Amazon: scope and equity implications. **Ecological Economics**, v. 69, n. 6, p. 1272--1282, 2010.

BRASIL. MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA. **Relatório de gestão ministério de minas e energia**. Brasília, 2023. Disponível em: < <https://www.gov.br/mme/pt-br/aceso-a-informacao/auditorias/prestacao-contas/RelatriodeGesto2022VersoFinal.pdf> > Acesso em: 20 de maio de 2025.

BRASIL. MINISTÉRIO PÚBLICO. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília, 5 de outubro de 1988.

BRASIL. MINISTÉRIO PÚBLICO. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Diário Oficial da União, Brasília, 10 de janeiro de 2002.

BRASIL. MINISTÉRIO PÚBLICO. **Decreto nº 6.040, de 7 de fevereiro de 2007**. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais. Diário Oficial da União, Brasília, 7 de fevereiro de 2007.

BRASIL. MINISTÉRIO PÚBLICO. **Decreto nº 10.088, de 5 de novembro de 2019**. Consolida atos normativos editados pelo Poder Executivo Federal que dispõem sobre a promulgação de convenções e recomendações da Organização Internacional do Trabalho - OIT ratificadas pela República Federativa do Brasil. Diário Oficial da União, Brasília, 5 de novembro de 2019.

BRASIL. MINISTÉRIO PÚBLICO. **Decreto nº 6.177, de 1º de agosto de 2007**. Promulga a Convenção sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais, assinada em Paris, em 20 de outubro de 2005. Diário Oficial da União, Brasília, 1 de agosto de 2007.

BRASIL. MINISTÉRIO PÚBLICO. **Decreto Federal 10.088, de 05 de novembro de 2019**. Promulga a Convenção no 169 da Organização Internacional do Trabalho - OIT sobre Povos Indígenas e Tribais. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 06 novembro de 2019.

BRASIL. MINISTÉRIO PÚBLICO. **Decreto nº 11.688, de 5 de setembro de 2023**. Altera o Decreto nº 10.592, de 24 de dezembro de 2020, que regulamenta a Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009, para dispor sobre a regularização fundiária das áreas rurais situadas em terras da União e do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, por meio de alienação e concessão de direito real de uso de imóveis, e sobre a destinação de terras públicas da União em consonância com os art. 188, art. 225 e art. 231 da Constituição, o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, a Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964, e a Lei nº 11.284, de 2 de março de 2006. Diário Oficial da União, Brasília, 5 de setembro de 2023.

BRASIL. MINISTÉRIO PÚBLICO. **Decreto nº 10.592, de 24 de dezembro de 2020.** Regulamenta a Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009, para dispor sobre a regularização fundiária das áreas rurais situadas em terras da União, no âmbito da Amazônia Legal, e em terras do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, por meio de alienação e concessão de direito real de uso de imóveis. Diário Oficial da União, Brasília, 24 de dezembro de 2020.

BRASIL. MINISTÉRIO PÚBLICO. **Decreto nº 12.046, de 5 de junho de 2024.** Regulamenta, em âmbito federal, a Lei nº 11.284, de 2 de março de 2006, que dispõe sobre a gestão de florestas públicas para a produção sustentável, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 5 de junho de 2024.

BRASIL. MINISTÉRIO PÚBLICO. **Decreto nº 11.075, de 19 de maio de 2022.** Estabelece os procedimentos para a elaboração dos Planos Setoriais de Mitigação das Mudanças Climáticas, institui o Sistema Nacional de Redução de Emissões de Gases de Efeito Estufa e altera o Decreto nº 11.003, de 21 de março de 2022. Revogado pelo Decreto nº 11.550, de 2023. Diário Oficial da União, Brasília, 19 de maio de 2022.

BRASIL. MINISTÉRIO PÚBLICO. **Decreto nº 6.874 de 05 de junho de 2009.** Institui, no âmbito dos Ministérios do Meio Ambiente e do Desenvolvimento Agrário, o Programa Federal de Manejo Florestal Comunitário e Familiar - PMCF, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 05 de junho de 2009.

BRASIL. MINISTÉRIO PÚBLICO. **Decreto nº 10.810, de 27 de setembro de 2021.** Declara a revogação, para os fins do disposto no art. 16 da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, de decretos normativos. Diário Oficial da União, Brasília, 27 de setembro de 2021.

BRASIL. MINISTÉRIO PÚBLICO. **Decreto-Lei nº 271, de 28 de fevereiro de 1967.** Dispõe sobre loteamento urbano, responsabilidade do loteador concessão de uso e espaço aéreo e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 28 de fevereiro de 1967.

BRASIL. MINISTÉRIO PÚBLICO. **Decreto-Lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946.** Dispõe sobre os bens imóveis da União e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 5 de setembro de 1946.

BRASIL. MINISTÉRIO PÚBLICO. **Lei nº 11.284, de 2 de março de 2006.** Dispõe sobre a

gestão de florestas públicas para a produção sustentável; institui, na estrutura do Ministério do Meio Ambiente, o Serviço Florestal Brasileiro - SFB; cria o Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal - FNDF; altera as Leis nºs 10.683, de 28 de maio de 2003, 5.868, de 12 de dezembro de 1972, 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, 4.771, de 15 de setembro de 1965, 6.938, de 31 de agosto de 1981, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973; e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 2 de março de 2006.

BRASIL. MINISTÉRIO PÚBLICO. **Lei nº 15.042, de 11 de dezembro de 2024.** Institui o Sistema Brasileiro de Comércio de Emissões de Gases de Efeito Estufa (SBCE); e altera as Leis nºs 12.187, de 29 de dezembro de 2009, 12.651, de 25 de maio de 2012 (Código Florestal), 6.385, de 7 de dezembro de 1976 (Lei da Comissão de Valores Mobiliários), e 6.015, de 31 de dezembro de 1973 (Lei de Registros Públicos). Diário Oficial da União, Brasília, 11 de dezembro de 2024.

BRASIL. MINISTÉRIO PÚBLICO. **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. Diário Oficial da União, Brasília, 18 de julho de 2000.

BRASIL. MINISTÉRIO PÚBLICO. **Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850.** Dispõe sobre as terras devolutas do Império. CLBR, 2 de outubro de 1850.

BRASIL. MINISTÉRIO PÚBLICO. **Lei nº 8.878, de 8 de julho de 2019.** Dispõe sobre a regularização fundiária de ocupações rurais e não rurais em terras públicas do Estado do Pará, revoga a lei nº 7.289, de 24 de julho de 2009 e o decreto-lei nº 57, de 22 de agosto de 1969. Diário Oficial da União, Brasília, 8 de julho de 2019.

BRASIL. MINISTÉRIO PÚBLICO. **Lei nº 14.119, de 13 de janeiro de 2021.** Institui a Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais; e altera as Leis nos 8.212, de 24 de julho de 1991, 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973, para adequá-las à nova política. Diário Oficial da União, Brasília, 13 de janeiro de 2021.

BRASIL. MINISTÉRIO PÚBLICO. **Lei nº 11.481, de 31 de maio de 2007.** Dá nova redação a dispositivos das Leis nos 9.636, de 15 de maio de 1998, 8.666, de 21 de junho de 1993, 11.124, de 16 de junho de 2005, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil, 9.514, de 20 de novembro de 1997, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973, e dos Decretos-Leis nos 9.760, de 5 de setembro de 1946, 271, de 28 de fevereiro de 1967, 1.876, de 15 de julho de 1981, e 2.398, de 21 de dezembro de 1987; prevê medidas voltadas à regularização fundiária de interesse social em imóveis da União; e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 31 de maio de 2007.

BRASIL. MINISTÉRIO PÚBLICO. **Lei n. 12.187, de 29 de dezembro de 2009**. Institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima - PNMC e dá outras providências. A Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC) oficializa o compromisso voluntário do Brasil junto à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima de redução de emissões de gases de efeito estufa entre 36,1% e 38,9% das emissões projetadas até 2020. Diário Oficial da União, Brasília, 29 de dezembro de 2009.

BRASIL. MINISTÉRIO PÚBLICO. **Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012**. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nºs 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nºs 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 25 de maio de 2012.

BRASIL. MINISTÉRIO PÚBLICO. **Lei nº 14.590, de 24 de maio de 2023**. Altera a Lei nº 11.284, de 2 de março de 2006, que dispõe sobre a gestão de florestas públicas para a produção sustentável, a Lei nº 11.516, de 28 de agosto de 2007, que dispõe sobre a criação do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, e a Lei nº 12.114, de 9 de dezembro de 2009, que cria o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima. Diário Oficial da União, Brasília, 24 de maio de 2023.

BRASIL. MINISTÉRIO PÚBLICO. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964**. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Diário Oficial da União, Brasília, 17 de março de 1964.

BRASIL. MINISTÉRIO PÚBLICO. **Recomendação de caráter geral nº 1, de 16 de julho de 2024**. Recomenda às Corregedorias-Gerais dos Ministérios Públicos da União e dos Estados a fiscalização regular da presença física dos(as) membros(as) do Ministério Público em audiências e atos judiciais presenciais, bem como em sessões de tribunais. Diário Oficial da União, Brasília, 16 de julho de 2024.

CAETANO, M.; AMARAL, D. F. **Manual de Direito Administrativo**. Coimbra: Almeida, 1983.

CALDAS, J. C. A economia dos bens comuns: visões rivais. In: PATO, J.; SCHMIDT, L.;

GONÇALVES, M. E. **Bem Comum: Público e/ou Privado?** Lisboa: ICS, 2023.

CARNEIRO, T.; SETA, I.; VOCCIO, G. **Fraude na Amazônia: empresas usam terras públicas como se fossem particulares para vender créditos de carbono a gigantes multinacionais.** 2023. Disponível em: <

<https://g1.globo.com/pa/para/noticia/2023/10/02/fraude-na-amazonia-empresas-usam-terras-publicas-como-se-fossem-particulares-para-vender-creditos-de-carbono-a-gigantes-multinacionais.ghtml> > Acesso em: 25 de maio de 2025.

CARVALHO FILHO, J. S. **Manual de Direito Administrativo.** São Paulo: Atlas, 36. ed., 2022.

CASTRO, R. R. A.; OLIVEIRA, M. C. C. Os termos “populações” e “comunidades” tradicionais e a apropriação dos conceitos no contexto amazônico. **Mundo Amazônico**, v. 7, p. 1-2, 2016.

CIFOR. CENTRO DE PESQUISA FLORESTAL INTERNACIONAL. **Governança multinível e gestão do Carbono na escala da paisagem.** 2014. Disponível em: <

https://www.cifor-icraf.org/publications/pdf_files/factsheet/4901-factsheet.pdf > Acesso em: 12 de abril de 2025.

CINTRA, C. C. S.; LIMA, S. H. B. Requisitos e Limitações para a Exigência de Pagamento pelo Uso de Bens Públicos por Particulares. **Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC**, v. 36, n. 1, 2016.

COASE, R. H. The problem of social cost. **Journal of Law and Economics**, v. 56, n. 4, p. 837--877, 1960.

CORBERA, E. Problematizing REDD+ as an experimente in payments for ecosystem services. **Current Opinion in Environmental Sustainability**, v. 4, n. 6, p. 612-619, 2012.

CRETELLA JÚNIOR, J. **Dos bens públicos no direito brasileiro.** São Paulo: Edições Saraiva, 1969.

DERANI, C.; SOUZA, K. S. S. Instrumentos econômicos na Política Nacional do Meio

Ambiente: por uma economia ecológica. **Veredas do Direito**, Belo Horizonte, v.10, n.19, p. 247-272, 2013.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 28. ed., 2015.

DUPRAT, D. **O direito sob o marco da pluriétnicidade/multiculturalidade**. Pareceres Jurídicos – Direito dos Povos e das Comunidades Tradicionais. Manaus: UEA, 2007.

DWORKIN, R. **Levando os direitos à sério**. São Paulo: M. Fontes, 2002.

ENGEL, S.; PAGIOLA, S.; WUNDER, S. Designing Payments for Environmental Services in Theory and Practice: An Overview of the Issues. **Ecological Economics**, v. 65, p. 663-674, 2008.

FARIAS, C. C.; ROSENVALD, N. **Direito civil: teoria geral**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 6. ed., 2007.

FARLEY, J.; ERICKSON, J. D.; DARLY, H. **Ecological Economics: workbook for problem-based learning**. Washington: Island Press, 2005.

FAVASULI, S. **Recognizing limitations and potential of REDD+ credits may offer way out of a destructive debate**. S&P Global Commodity Insights. Disponível em: <<https://www.spglobal.com/commodityinsights/en/market-insights/blogs/energy-transition/062821-voluntary-carbon-markets-redd-credits-forest-protection>>. Acesso em 25 de maio de 2025.

FERNANDES, R. N. **Da Concessão de Uso de Bens Públicos**. Revista Direito administrativo. Rio de Janeiro, v. 118, p. 1-11, 1974.

FIGUEIREDO, M. L. **Populações Tradicionais e Meio Ambiente: Espaços Territoriais Especialmente Protegidos com Dupla Afetação**. 2025 Disponível em: <<https://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr4/dados-da-atuacao/documentos/trabalhos-cientificos/CAPTULO1populacoestradicionalisemeioambienteespacosterritoriaispecialmenteprotegidoscomduplaafetacao.pdf>> Acesso: 20 de abril de 2025.

FORSYTH, T. Multilevel, Multiactor Governance in REDD+. In: ANGELSEN, A.; WITH BROCKHAUS, M.; KANNINEN, M.; SILLS, E.; SUNDERLIN, W. D.; WERTZ-KANOUNNIKOFF, S. **Realising REDD+: National strategy and policy options**. CIFOR, Bogor, Indonesia, 2009.

FREITAS DO AMARAL, D. **A utilização do domínio 'Público por particulares**. Lisboa: Coimbra, 1965.

FREITAS FILHO, R.; PEREIRA, R. C. **A eficácia da função social na propriedade pública**. Universitas: JUS, v. 27, n. 2, p. 43-56, 2016.

GONÇALVES, A. S.; REYMÃO, A. E. N. Tributação Ambiental como Indutora de Políticas Públicas no Brasil: o ISS Verde. **Revista Tributária de Finanças Públicas**, 2018.

GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ. **Decreto nº 1.190, de 25 de novembro de 2020**. Regulamenta a Lei Estadual nº 8.878, de 8 de julho de 2019, para dispor sobre a regularização fundiária das áreas rurais, e dá outras providências. Diário Oficial do Estado, de 02 de dezembro de 2020.

GROSSI, P. As estruturas fundiárias coletivas e suas dimensões sociais e ambientais: os repetidos testemunhos da Corte Constitucional e em direção a uma conclusão pluriordenamental. In GROSSI, P. **O mundo das terras coletivas: Itinerários jurídicos entre o ontem e o amanhã**. São Paulo. Contracorrente, 2021.

HARADA, K. **Direito Financeiro e Tributário**. São Paulo: Atlas, 14 ed., 2013.

HAURIOU, M. **Précis de droit administrati' et de droit publico**. Paris, 8. ed., p. 670-737, 1914.

IHU. INSTITUTO HUMANITAS UNISINOS. **“Grilagem do carbono”: empresas usam Terras Públicas como se fossem privadas para vender créditos a multinacionais**. 2023. Disponível em: < <https://www.ihu.unisinos.br/categorias/632940-grilagem-do-carbono-empresas-usam-terras-publicas-como-se-fossem-privadas-para-vender-creditos-a-multinacionais> > Acesso em: 25 de maio de 2025.

IMAZON. **Instituto do Homem e da Amazônia. Sistema de Alerta de Desmatamento Março de 2025.** Infográfico. Disponível em: < https://imazon.org.br/wp-content/uploads/2025/04/INFBoletimSAD_Mar2025_A4_297x210_ImprePessoal.pdf > Acesso em: 22 de maio de 2025.

INSTITUTO DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA. **O que é um assentamento?** Brasília, 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/incra/pt-br/assuntos/reforma-agraria/assentamentos>. > Acesso em: 15 abril 2025.

INSTITUTO ESCOLHAS. **Créditos de carbono em concessões florestais: quanto o Brasil pode ganhar mantendo a floresta em pé?** São Paulo, 2021. Disponível em: < https://creditosdecarbono.escolhas.org/wp-content/uploads/2021/09/RelatorioEscolhas_Creditos-em-concessoes.pdf >. Acesso em: 10 de maio de 2025.

INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL. **REDD+ em territórios tradicionais.** São Paulo: 2023. Disponível em: < <https://acervo.socioambiental.org/acervo/publicacoes-isa/redd-em-territorios-tradicionais> >. Acesso em: 8 de maio de 2025.

IPAM. INSTITUTO DE PESQUISA AMBIENTAL DA AMAZÔNIA. **Glossário.** Sumidouro. 2024. Disponível em: < <https://ipam.org.br/glossario/sumidouros/> >. Acesso em: 20 maio 2024.

ISA. INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL. **REDD+ em Territórios Tradicionais.** São Paulo: Xingu+, 2023.

ISA. INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL. **Relatório de Atividades 2022.** São Paulo: ISA, 2022.

ITERPA. INSTITUTO DE TERRAS DO PARÁ. **PA Instrução Normativa ITERPA nº 3, de 9 de junho de 2010.** Dispõe sobre o processo de criação dos Projetos Estaduais de Assentamentos. DOE, 05 de outubro de 2010.

JATOBÁ, S. U. S.; CIDADE, L. C. F.; VARGAS, G. M. Ecologismo, Ambientalismo e

Ecologia Política: diferentes visões da sustentabilidade e do território. **Sociedade e Estado**, Brasília, v. 24, n. 1, p. 47-87, 2009.

JUSTEN FILHO, M. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 5 ed., 2010.

JUSTEN FILHO, M. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 5ª ed., 2010.

LANG, C. “O REDD é uma forma de ‘colonialismo de carbono’”. **Ambientes**, v. 4, n. 2, p. 319-334, 2022.

LARSON, A. M.; PETKOVA E. An introduction to forest governance, people and REDD+ in Latin America: Obstacles and opportunities. **Forests**, v. 2, n. 1, p. 86-111, 2011.

LEFF, E. **Discursos Sustentáveis**. São Paulo: Cortez, 2010.

LEFF, E. **Racionalidade Ambiental: a reapropriação social da natureza**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

LEUZINGER, M. D. **Natureza e cultura: unidades de conservação de proteção integral e populações tradicionais residentes**. Curitiba: Letra da Lei, p.177-178, 2009.

LIMA, A. Desafios Jurídicos para a governança sobre as emissões de CO2 por desmatamento e a titularidade do carbono florestal: análise da proposta de lei que tramita no Brasil. **Direito e Mudanças Climáticas 3: Serviços Ecológicos**. São Paulo: Instituto O Direito por um Planeta Verde, p. 39-56, 2010.

LIRA, R. P. **Elementos de Direito Urbanístico**. Rio de Janeiro: RENOVAR, 1997.

LITTLE, P. E. Territórios Sociais e Povos Tradicionais no Brasil: por uma antropologia da territorialidade. **Anuário Antropológico/2002-2003**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2004.

LOUREIRO, C. F. B.; LAYRARGUES, P. P. Ecologia Política, Justiça e Educação Ambiental crítica: perspectivas de aliança contra-hegemônica. **Trab. Educ. Saúde**, v. 11, n. 1, p. 53-71, 2013.

MACHADO, P. A. L. **Direito Ambiental Brasileiro**. São Paulo: Malheiros Editores, 20 ed., 2012.

MACIEL, A. O. M.; CRUZ, S. R. S.; PAULINO, S. R. Análise de Iniciativas de REDD+ com Financiamento de Fundo Público e do Mercado Voluntário de Carbono. **Revista Brasileira Multidisciplinar**, v. 23, n. 2, 2020.

MAHANTY; S.; SUICH, H.; TACCONI, L. Access and benefits in payments for environmental services and implications for REDD+: Lessons from seven PES schemes. **Land Use Policy**, v. 31, p. 38-47, 2013.

MAIA, A. S. **Arrecadação de terras**. Brasília: Fundação Petrônio Portela, 1983.

MARÉS, C. F. **A função social da terra**. Porto Alegre: Fabris, 2003.

MEIRELLES, H. L. **Direito administrativo brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 33 ed., 2009.

MELLO, C. A. B. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 33. ed., 2016.

MELLO, C. A. **Compartilhamento de Benefícios em Projetos REDD: Desafios para uma Implementação Justa e Inclusiva na Amazônia Brasileira**. Tese (Mestrado em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2023.

MENDES, G. **ADCT 42: JULGAMENTO TRIBUNAL PLENO STF**. 2025. Disponível em: < <https://digital.stf.jus.br/publico/publicacoes> > . Acesso em: 10 de maio de 2025.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARÁ. MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL.

Nota Técnica 02/2023. Belém: 2023. Disponível em: < <https://www.mpf.mp.br/pa/sala-de-imprensa/documentos/2023/mercado-carbono-direitos-comunidades-nota-tecnica-mpf-mppa>. > Acesso em: 1 de maio de 2025.

MMA. MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Nota informativa REDD+**. 2018. Disponível em: < http://redd.mma.gov.br/images/central-de-midia/pdf/publicacoes/notainformativa2018_captacaodescentralizacao.pdf > Acesso em: 12 de maio de 2025.

MMA. MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Sistema de Informações sobre Salvaguardas de REDD+ Relatório do levantamento de informações e fontes para alimentação do Sistema de Informação de Salvaguardas.** 2023. Disponível em: < http://redd.mma.gov.br/images/publicacoes/paineltecnico2012_relatorio.pdf > Acesso em: 24 de maio de 2025.

MMA. MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **REDD + E POVOS INDÍGENAS.** 2014. Disponível em: < <http://redd.mma.gov.br/images/publicacoes/reddnotainformativa-03-povosindigenas.pdf> > Acesso em: 24 de maio de 2025.

MONTEIRO, A.; VASCONCELOS, T.; TRACCANI, G. Impasses e desafios da regularização fundiária para comunidades tradicionais na Amazônia. **Revista Retratos de Assentamentos**, v. 22, n. 2, p. 39-62, 2019.

MOREIRA, E. C. P. **Justiça Socioambiental e Direitos Humanos: uma análise a partir dos direitos territoriais de povos e comunidades tradicionais.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

MOTTA, R. S. **Oportunidades e Barreiras no Financiamento de Soluções Baseadas na Natureza.** CEBDS, 2020.

MOTTA, R. S. **Opportunities and barriers in the financing of Nature-Based Solutions.** Rio de Janeiro: Instituto Clima e Sociedade; CEBDS, 2020.

MPPA. MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Portaria INCRA 1.141, de 19 de dezembro de 2003.** Diário Oficial da União, Pará, 19 de dezembro de 2003.

MPPA. MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Portaria INCRA 477, de 04 de novembro de 1999**. Diário Oficial da União, Pará, 04 de novembro de 1999.

MPPA. MINISTÉRIO PÚBLICO DO PARÁ. **Portaria INCRA nº 268, de 23 de outubro de 1996**. Criar em substituição à modalidade de Projeto de Assentamento Extrativista, a modalidade de Projeto de Assentamento Agro-Extrativista (PAE). Diário Oficial da União, Pará, 23 de outubro de 1996.

MURADIAN, R., ARSEL, M., PELLEGRINI, L., ADAMAN, F., AGUILAR, B., AGARWAL, B., CORBERA, E., DE BLAS, D. E., FARLEY, J., FROGER, G., GARCIA-FRAPOLLI, E., GÓMEZ-BAGGETHUN, E., GOWDY, J., KOSOY, N., LE COQ, J.F., LEROY, P., MAY, P., MÉRAL, P., MIBIELLI, P., NORGAARD, R., OZKAYNAK, B., PASCUAL, U., PENGUE, W., PEREZ, M., PESCHE, D., PIRARD, R., RAMOS-MARTIN, J., RIVAL, L., SAENZ, F., VAN HECKEN, G., VATN, A., VIRA, B., URAMA, K. Payments for ecosystem services and the fatal attraction of win-win solutions. **Conservation Letters**, v. 6, n. 4, p. 274-279, 2012.

MURADIAN, R.; AGUILAR-GONZÁLEZ, B.; PELLEGRINI, L.; AGARWAL, B. Pagamentos por Serviços Ecossistêmicos e a Atração Fatal de Soluções Vantajosas para Todos. **Conservation Letters**, v. 6, n. 4, p. 274-279, 2013.

NATIVIDADE, J. P.; AQUINO, P. C. **Qual é a natureza dos créditos de carbono segundo o Direito Civil? Consultor Jurídico**. 2023. Disponível em: < <https://www.conjur.com.br/2023-mai-08/direito-civil-atual-qual-natureza-creditos-carbono-segundo-direito-civil/>. > Acesso em: 15 de maio de 2025.

NUSDEO, A. M. O. **Direito Ambiental & Economia**. Juruá Editora, Curitiba. 2018.

NUSDEO, A. M. O. Litigância e Governança Climática. Possíveis Impactos e Implicações. In: SEZTER J.; CUNHA, K.; FABBRI, A. S. B. **Litigância climática. Novas fronteiras para o direito ambiental no Brasil**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.

OLIVEIRA, A. C. **Entre Protetor-Recebedor e Protetor-Pagador: Estudo sobre os Princípios que Fundamentam a Compensação por Serviços Ambientais no Ordenamento Jurídico Brasileiro**. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal do Pará, 2023.

OLIVEIRA, A. C.; TUPIASSU, L. V. C.; GROS-DESORMEAUX, J-R. Princípio do Poluidor-Pagador: A Análise da sua Evolução Sob a Perspectiva da Organização para o Desenvolvimento e Cooperação Econômica (OCDE). **Revista Duc In Altum Cadernos de Direito**, vol. 11, nº 24, 2019.

PAGIOLA, S.; ARCENAS, A.; PLATAIS, G. Can Payments for Environmental Services Help Reduce Poverty? An Exploration of the Issues and the Evidence to Date from Latin America. **World Development**, v. 33, n. 2, p. 237-253, 2005.

PALERMO, C. **O preço do carbono: sistema cap-and-trade ou tributação?** 2022. Disponível em: < <https://oespecialista.com.br/opinioes/o-preco-do-carbono-sistema-cap-and-trade-ou-tributacao/#:~:text=Trata%2Dse%20do%20sistema%20%E2%80%9Ccap,de%20emiss%C3%B5es%20estabelecido%20pelo%20governo.> > Acesso em: 26 de maio de 2025.

PARÁ. Instituto de Desenvolvimento Econômico, Social e Ambiental do Pará. **Uma breve explanação do estado do arte do REDD+**. Belém, PA: 2013. Disponível em: < https://www.researchgate.net/publication/264039483_UMA_BREVE_EXPLANACAO_DO_ESTADO_DA_ARTE_DO_REDD >. Acesso em: 07 de maio de 2025.

PATO, J. Do bem comum aos bens públicos: uma visão jurídica. In: PATO, J.; SCHMIDT, L.; GONÇALVES, M. E. **Bem Comum: Público e/ou Privado?** Lisboa: ICS, 2013.

PEREIRA, C. M. S. **Instituições de direito civil**. Rio de Janeiro: Forense, 17. ed., 2003.

PERLINGIERI, P. **O direito civil na legalidade constitucional**. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

PRIETO, G. Nacional por usurpação: a grilagem de terras como fundamento da formação territorial brasileira. In: OLIVEIRA, A. U.; FARIA, C. S. F.; FELICIANO, C. A.; PRIETO, G. F. T.; SOBRINHO, J. S.; TORRES, M.; COSTA, S. H. G. SCHWADE, T. M. M. **A grilagem de terras na formação territorial brasileira**. São Paulo: FFLCH/USP, p. 131-168, 2020.

PROLO, C. D. **Destrinchando o Artigo 6 do Acordo de Paris e suas oportunidades para o Brasil**. Reset, 21 jan. 2021. Disponível em: <<https://www.capitalreset.com/destrinchando-o-artigo-6-do-acordo-de-paris-e-suas-oportunidades-para-o-brasil/>>. Acesso em: 24 de maio de 2025.

REIS, R. C.; VERBICARO, L. P. COP 30: O Protagonismo dos Povos Tradicionais e Os Desafios dos Projetos de Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação Florestal (REDD+) na Amazônia. In: MAUES, A.; BARROS, F. B.; JATENE, I. S.; JUEN, L.; MALCHER, M. A. **Ciências e Vozes na Amazônia**. Pará: Universidade Federal do Pará, nº 3, 2025. Disponível em: <https://amazonianacop.ufpa.br/wp-content/uploads/2025/02/Ciencia-e-Vozes-da-Amazonia-na-COP30_-PT_compressed.pdf> Acesso em: 15 de abril de 2025.

ROCHA, I. **Princípio da Função Social Autônoma da Propriedade Pública: caracterização da posse de terras públicas e sua defesa**. Direito público contemporâneo: Ensaios Críticos. Editora Thoth, v. 4, 2024.

ROCHA, I.; TRECCANI, G.; BENATTI, J. H.; HABER, L.; CHAVES, R. A. F. **Manual de Direito Agrário Constitucional. Lições de Direito Agroambiental**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2023.

ROCHA, S. L. F. **Função social da propriedade pública**. São Paulo: Malheiros, p. 71, 2005.

ROJAS GARZÓN, B.; JUNQUEIRA, P.; VILLAS-BOAS, A. J. A. **REDD+ em Territórios Tradicionais**. São Paulo: ISA, 2023.

ROMEIRO, A. B. **Economia Ecológica e valoração da natureza. Leituras de economia política**. Campinas, v. 20, p.149-161, 2013.

ROTTA, F. S. **Governança climática e a sustentabilidade florestal nos estados da Amazônia Brasileira**. Tese (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2023.

RUZYK, C. E. P.; FRANK, F. Revisitando os Direitos Reais a Partir de sua Interface com o Direito Obrigacional: a importância da relatividade entre os planos real e obrigacional nas relações privadas. **Seqüência**, n. 63, p. 133-158, 2011.

SALLES, A. O. T.; MATIAS, A. L. Uma Análise da Teoria das Externalidades de Pigou e Coase e suas Aplicações na Abordagem Teórica da Economia Ambiental. **INFORME ECONÔMICO (UFPI)**, ano 24, v. 44, n. 1, 2022.

SALLES, G. P.; SALINAS, D. T. P.; PAULINO, S. R. Execução de Projetos de REDD+ no Brasil Por Meio de Diferentes Modalidades de Financiamento. **RESR**, Piracicaba-SP, v. 55, n. 03, p. 445-464, 2017.

SAMUELSON, P. A. The pure theory of public expenditures. **Review of Economics and Statistics**, v. 36, n. 4, p. 387-89, 1954.

SANDS, P.; PEEL, J.; FABRA, A.; MACKENZIE, R. **Principles of International Environmental Law**. Cambridge: Cambridge University Press, 3. ed., 2012.

SANTILLI, J. **Socioambientalismo e novos direitos: proteção jurídica à diversidade biológica e cultural**. São Paulo: Instituto Socioambiental e Instituto Internacional de Educação do Brasil, 2005.

SANTOS, B. S.; MENESES, M. P. **Epistemologias do Sul**. Coimbra: Almedina, 2009.

SFB. SERVIÇO FLORESTAL BRASILEIRO. **Cadastro Nacional de Florestas Públicas: Atualização 2024**. 2024. Disponível em: < <https://www.gov.br/florestal/pt-br/assuntos/cadastro-nacional-de-florestas-publicas/cadastro-nacional-de-florestas-publicas-atualizacao-2024> > Acesso em: 27 de maio de 2025.

SHIRAISHI NETO, J.; LIMA, R. M.; CARDOSO, L. F. C.; MESQUITA, B. A. **Meio ambiente, território e práticas jurídicas: enredo em conflito**. São Luiz: EDUFMA, 2011.

SIMÕES, M.; ANDRADE, D. C. Limitações da abordagem coaseana à definição do instrumento de Pagamento por Serviços Ambientais (PSA). **Sustentabilidade em Debate**, Brasília, v. 4, n. 1, p. 59-78, 2013.

SINIMBÚ, F. **Empresas de crédito de carbono são denunciadas por grilagem no Pará**.

2023. Disponível em: < <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2023-10/empresas-de-credito-de-carbono-sao-denunciadas-por-grilagem-no-para#:~:text=Empresas%20de%20cr%C3%A9dito%20de%20carbono%20s%C3%A3o%20denunciadas%20por%20grilagem%20no%20Par%C3%A1,-Segundo%20a%20Defensoria&text=Empresas%20nacionais%20e%20estrangeiras%20que,u so%20de%20documentos%20sem%20validade.> > Acesso em: 25 de maio de 2025.

SOUZA, E. N. Autonomia Privada e Boa-Fé Objetiva em Direitos Reais. **Revista Brasileira de Direito Civil**, v. 4, 2015.

SUNDFELD, C. A.; CÂMARA, J. A. Concessão de Direito Real de Uso de Utilidade Pública. **Revista Brasileira de Direito Municipal**. Belo Horizonte, ano 5, n. 11, 2004.

TÁCITO, C. Concessão real de uso - Terras públicas - Autorização. **Revista De Direito Administrativo**, v. 150, p. 209–216, 1982.

TORRES, M. **Terra privada vida devoluta: ordenamento fundiário e destinação de terras públicas no oeste do Pará**. Tese (Doutorado em Geografia Humana) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2012.

TRECCANI, G. D. Dos cadastros ao cadastro único multifinalitário: o longo caminho a ser trilhado. In: BENATTI, J. (Org.). **Cadastro territorial no Brasil: perspectivas e o seu futuro**. Belém: UFPA, 2018.

TRECCANI, G.; MONTEIRO, A.; FERREIRA, D.; BRITO, B.; GOMES, P. **Combate à grilagem de terras em cartórios no Pará: uma década de avanços e desafios**. Amazônia 2030. 2023. Disponível em: < <https://amazonia2030.org.br/combate-a-grilagem-de-terras-em-cartorios-no-para-uma-decada-de-avancos-e-desafios/#>. > Acesso em: 19 de abril de 2025.

TUPIASSU, L. Fundamentos econômicos da tributação ambiental. In: TUPIASSU, L.; MENDES NETO, J. P. **Tributação, meio ambiente e desenvolvimento**. São Paulo: Forense; Belém: CESUPA, 1. ed., 2016.

TUPIASSU, L. **Tributação ambiental: a utilização de instrumentos econômicos e fiscais na implementação do direito ao meio ambiente saudável**. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

WOLKMER, A. C. **Pluralismo Jurídico: Fundamentos de uma nova cultura no Direito.** São Paulo: Alfa Ômega, 3. ed., 2001.

WOLKMER, A. C. **Pluralismo Jurídico: Fundamentos de uma nova cultura no Direito.** São Paulo: Alfa Ômega, 3. ed., 2001.

YAMADA, E. M.; DO VALLE, R. S. T. **Créditos de carbono gerados em Terras Indígenas: uma análise jurídica sobre sua titularidade.** Desmatamento evitado (REDD) e povos indígenas experiências, desafios e oportunidades no contexto amazônico. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2010.