

Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

RITA DE CASSIA LEÃO RAIA

**PROJETOS DE REDD NO BRASIL: Especificidades jurídicas a serem consideradas quando implementados em florestas públicas**

São Paulo/SP  
2012

RITA DE CASSIA LEÃO RAIA

**PROJETOS DE REDD NO BRASIL: Especificidades jurídicas a serem consideradas quando implementados em florestas públicas**

Monografia apresentada a Pontifícia Universidade Católica de São Paulo/ COGEAE, como exigência parcial para aprovação no Curso de Pós-Graduação 'Lato Sensu'- Especialização em Direito Ambiental e Gestão Estratégica da Sustentabilidade.  
Orientador: Profº. Bruno Kerlakian Sabbag

São Paulo/SP  
2012

## RITA DE CASSIA LEÃO RAIA

Monografia apresentada como Trabalho de Conclusão do Curso de Especialização em Direito Ambiental e Gestão Estratégica da Sustentabilidade, pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, defendida e aprovada em \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_:

**Orientador:** \_\_\_\_\_

**Profº. Bruno Kerlakian Sabbag**

**À minha querida mãe,  
sempre presente em minha vida.**

## **AGRADECIMENTOS**

De maneira especial ao meu orientador, Professor Bruno Kerlakian Sabbag, pela simplicidade, e os esclarecimento acerca do tema, neste momento de difíceis decisões, e pelos domingos sem descanso ministrando aula no Campus da Consolação para os alunos de Belém;

À Professora Bruna Acerbi, pela dedicação e também pelos domingos sem descanso ministrando aula no Campus da Consolação para os paraenses;

À minha querida irmã, Dra. Ana Paula Leão, SEMPRE me apoiando em todos os meus projetos;

Às minhas filhas e neto, pela paciência neste momento;

Ao colega João Paulo Ledo; companheiro dos domingos assistindo aula no Campus Consolação;

Ao meu querido Junior, sempre muito paciente e muitas vezes me emprestando seu recanto para escrever o presente trabalho;

A todas as pessoas que contribuíram com a pesquisa esclarecendo dúvidas e prestando informações.

***“O que vale na vida não é o ponto de partida e sim a caminhada.  
Caminhando e semeando, no fim terás o que colher.”  
(Cora Coralina)***

## RESUMO

As discussões acerca da mudança global do clima alertam que ações antrópicas são responsáveis pelo acúmulo dos gases de efeito estufa na atmosfera em níveis perigosos, ocasionando o aumento de temperatura no planeta e a mudança do clima, acrescentando sérios riscos à humanidade e meio ambiente. Neste sentido, a presente monografia tem por escopo trazer a lume as informações sobre um novo mecanismo para mitigar o aquecimento global e as recomendações jurídicas sobre a melhor forma de se implementar o REDD em florestas públicas no Brasil, vender seus créditos de carbono, e consequentemente conter o desmatamento das florestas brasileiras e as emissões de GEE na atmosfera.

**Palavras - chave:** Mudança do Clima. Projetos de REDD. Florestas Públicas.

## **ABSTRACT**

Discussions about global climate change warn that human actions are responsible for the accumulation of greenhouse gases in the atmosphere at dangerous levels, causing the temperature increase on the planet and climate change, imposing serious risks to humanity and the environment. In this sense, this monograph intends to bring to light information about a new mechanism to mitigate global warming and provide legal advice on how best to implement REDD projects in public forests in Brazil, sell their carbon credits, and consequently reduce deforestation of Brazilian forests and global emissions of GHG.

**Key words:** Climate Change. REDD Projects. Public Forests.

## **LISTA DE SIGLAS**

COP- Conferência das Partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima

GEE- Gases de Efeito Estufa

MDL- Mecanismo de Desenvolvimento Limpo

PL- Projeto de Lei

PNMC- Plano Nacional sobre Mudança do Clima

PNMC- Política Nacional sobre Mudança do Clima

REDD- Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação Florestal

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b>	10
<b>2 HISTÓRICO E NECESSIDADE DE COMBATER O AQUECIMENTO GLOBAL</b>	12
2.1 IPCC	16
<b>3 CRONOLOGIA DAS CONVENÇÕES E PROTOCOLOS INTERNACIONAIS SOBRE O ASSUNTO</b>	20
<b>4 ATUAÇÃO DO BRASIL PARA COMBATER O AQUECIMENTO GLOBAL: Formação da legislação sobre mudança do clima no Brasil</b>	28
<b>5 REDD COMO INSTRUMENTO DE MITIGAR O AQUECIMENTO GLOBAL: Análise das principais normas e decisões internacionais</b>	41
<b>6 DOCTRINA EM FORMAÇÃO NO BRASIL SOBRE O POTENCIAL DO REDD NO PAÍS. CONTROVÉRSIAS SOBRE A POSSIBILIDADE DE GERAÇÃO DE CRÉDITOS DE CARBONO POR MEIO DE PROJETOS DE REDD</b>	49
<b>7 ASPECTOS DE DIREITO ADMINISTRATIVO PARA IMPLEMENTAR PROJETOS DE REDD EM FLORESTAS PÚBLICAS NO BRASIL</b>	60
<b>8 RECOMENDAÇÕES JURÍDICAS SOBRE A MELHOR MANEIRA DE IMPLEMENTAR PROJETOS DE REDD EM FLORESTA PÚBLICA NO BRASIL E VENDER OS SEUS CRÉDITOS DE CARBONO, BENEFICIANDO A GESTÃO PÚBLICA DE FLORESTAS NO PAÍS E MITIGANDO O AQUECIMENTO GLOBAL</b>	68
<b>9 CONCLUSÕES</b>	73
<b>REFERÊNCIAS</b>	75

## 1 INTRODUÇÃO

Hodiernamente, são observados eventos climáticos extremos no planeta terra, neste sentido a comunidade científica após muitas discussões concluiu que entre outros fatores, as ações antropogênicas, contribuem sobremaneira com o aumento dos gases de efeito estufa na atmosfera resultando na ilação do aquecimento global e mudança do clima.

De acordo com esta realidade, os países têm concentrado seus esforços, para resolver este problema, vários acordos já foram realizados no âmbito dos Tratados e Convenções internacionais, com a finalidade de mitigar a emissão de GEE na atmosfera e de adaptação aos efeitos causados pela mudança do clima.

As consequências motivadas pela mudança do clima, variam desde alteração do regime das chuvas, enchentes, escassez de água potável, elevação do nível do mar, e outros resultando nos mais diversos prejuízos para a humanidade e o meio ambiente.

As emissões de GEE provenientes das florestas também são preocupantes. Haja vista o grande desflorestamento no território dos países em desenvolvimento, o problema já é objeto de debate nas Conferências e encontros internacionais, com o escopo de se encontrar uma solução para as emissões de carbono das florestas.

Entre os mecanismos criados no bojo dos debates internacionais para atenuar a mudança do clima, surge o REDD com o escopo de mitigar essas emissões oriundas das florestas, através do desmatamento evitado.

O REED deve desenvolver ações para redução de emissões provenientes do desmatamento e da degradação florestal nos países em desenvolvimento.

Sabemos que o Brasil é um grande emissor de GEE por meio do desmatamento de suas florestas, neste seguimento, a implantação deste mecanismo nas florestas brasileiras, especialmente nas florestas públicas será uma ferramenta importante para a gestão destas florestas, se forem observados os dispositivos normativos e a doutrina pátria.

Esse é o objetivo da presente monografia: propor bases jurídicas sólidas para que autoridades públicas nas três esferas de poder possam implementar projetos de REDD em florestas públicas e alienar os créditos de carbono decorrentes, captando recursos financeiros para uso na gestão ambientalmente adequada das Unidades de Conservação.

## 2. HISTÓRICO E NECESSIDADE DE COMBATER O AQUECIMENTO GLOBAL

A preocupação com o meio ambiente remonta à década de 70, com o primeiro alerta sobre a necessidade de coibir toda ação predatória e lesiva ao meio ambiente, realizado pela ONU, na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, na cidade de Estocolmo, em 1972. Observa-se neste período o início da mudança de paradigma, no que tange à relação homem e meio ambiente, com o escopo de proteger os escassos recursos naturais, fruto da falta de gestão do bem ambiental, e de um desenvolvimento econômico despreocupado com a degradação sofrida pela natureza.

Neste sentido, a comunidade científica tem observado evidências sobre alterações de origem antrópica no clima da terra em função da constatação do aumento da concentração de GEE na atmosfera. Vale lembrar, que o dano ambiental pode ser transfronteiriço e afetar vários territórios. Assim, por sua vez, argui Weyermuller (2009). “*O fenômeno das mudanças climáticas caracteriza-se por sua transnacionalização e pela globalização dos danos*”. Neste escopo, em 1979, a cidade de Genebra, sediou a primeira Conferência Mundial sobre o Clima, o encontro reconheceu que a gravidade da mudança do clima é de interesse global.

No contexto hodierno, é consenso científico que vivenciamos as mudanças climáticas em função do fenômeno do aquecimento global provocado pelo aumento da concentração dos gases<sup>1</sup> de efeito estufa<sup>2</sup> na atmosfera terrestre.

O efeito estufa tem importância vital para manutenção da vida no planeta Terra, haja vista que mantém o planeta aquecido, em condições habitáveis pelos seres humanos. A Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, em seu art. 1º, §5º, define gases de efeito estufa como: *“constituintes gasos da atmosfera, naturais ou antrópicos, que absorvem e reemitem radiação infravermelha”*.

Todavia, o aumento dos GEE na atmosfera provoca maior retenção da radiação solar que deveria voltar para o espaço, pois, formam uma película entre a atmosfera e o espaço, conseqüentemente aumenta a capacidade da atmosfera de absorção de irradiação infravermelha, causando maior retenção de calor, e o aumento de

---

<sup>1</sup> Alguns gases de efeito estufa: **“Dióxido de carbono ou Gás Carbônico (CO<sub>2</sub>):** gás de efeito estufa gerado principalmente pela queima de combustíveis fósseis (carvão, gás natural e petróleo) e pelas queimadas. É um gás incolor, inodor e não venenoso; **Hidrofluorocarbonos (HFCs):** um dos seis gases de efeito estufa, cuja concentração na atmosfera o Protocolo de Quioto pretende controlar. Produzidos comercialmente como substitutos do CFCs, os HFCs são utilizados principalmente na refrigeração e na fabricação de semicondutores. Seu potencial de aquecimento global está entre 1.300 a 11.700 vezes maior que o do CO<sub>2</sub>; **Hexafluoreto de enxofre (SF<sub>6</sub>):** este gás, que também integra a cesta de gases do Protocolo de Quioto, é amplamente empregado na indústria pesada como isolante de equipamentos de alta voltagem, além de auxiliar na produção de sistemas de resfriamento de cabos. Seu potencial de aquecimento global é de 23.900 vezes maior que o do CO<sub>2</sub>; **Metano (CH<sub>4</sub>):** hidrocarboneto que atua como um GEE. O metano é produzido pela decomposição anaeróbica (sem oxigênio) de resíduos de esgoto, decomposição de organismos, digestão animal, na produção e distribuição de combustíveis fósseis (gás, petróleo e carvão), aterros sanitários. Faz parte da cesta de gases do Protocolo de Quioto; **Óxido nítrico (N<sub>2</sub>O):** potente gás de efeito estufa produzido a partir do emprego de fertilizantes em atividades agrícolas, especialmente fertilizantes comerciais e orgânicos. Este gás, que faz parte da cesta de gases do Protocolo de Quioto, também é produzido na queima de biomassa, de combustíveis fósseis e na fabricação de ácido nítrico; **Perfluorocarbonetos (PFCs):** gases que compõem a cesta de gases do Protocolo de Quioto, são subprodutos da fundição de alumínio e do enriquecimento de urânio. Este gás vem substituindo os CFCs na fabricação de semicondutores. O potencial de aquecimento global dos PFCs varia de 6.500–9.200 vezes maior que o do CO<sub>2</sub>; **Vapor d’água:** um dos principais gases do efeito estufa. É apontado pelo 4º Relatório do IPCC (2007) como um dos principais mecanismos causadores do aquecimento global, pois funciona como um amplificador do aumento das temperaturas. De 1976 a 2004, a quantidade de vapor d’água na atmosfera teria aumentado em 2,2%.” Disponível em: <<http://www.mudancasclimaticas.andi.org.br/content/gases-de-efeito-estufa-ee>>. Acesso em: 23/10/2011.

<sup>2</sup> “Aproximadamente um terço da energia solar que atinge o topo da atmosfera da Terra é refletido diretamente de volta ao espaço. Os dois terços restantes são absorvidos pela superfície e, em menor medida, pela atmosfera. Para equilibrar a energia absorvida de entrada, a Terra deve, em média, irradiar a mesma quantidade de energia para voltar ao espaço. Grande parte dessa radiação térmica emitida pela terra e oceano é absorvida pela atmosfera, e volta à terra. Isso é chamado de efeito de estufa. As paredes de vidro em uma estufa de reduzem o fluxo de ar e aumentam a temperatura do ar no interior. Analogamente, mas através de um processo físico diferente, o efeito de estufa terrestre aquece a superfície do planeta. Sem o efeito de estufa natural, a temperatura média na superfície da terra seria abaixo do ponto de congelamento da água. Assim, o efeito de estufa natural da terra torna a vida como a conhecemos possível. No entanto, as atividades humanas, principalmente a queima de combustíveis fósseis e o desflorestamento, intensificaram grandemente o efeito de estufa natural, causando o aquecimento global”. Disponível em: <[http://www.ipcc.ch/publications\\_and\\_data/ar4/wg1/en/faq-1-3.html](http://www.ipcc.ch/publications_and_data/ar4/wg1/en/faq-1-3.html)>. Acesso em: 28/10/2011.

temperatura, favorecendo o aquecimento global. Esse acúmulo de energia na atmosfera fará com que o clima se ajuste de alguma forma para liberar essa energia excedente, esse ajuste ensejará mudanças do clima<sup>3</sup>.

Acerca do conceito de mudança do clima, esclarecem Fujihara e Lopes (2009, p 22):

“Mudança do clima, o termo oficial utilizado pelo governo brasileiro, reflete com maior precisão o conceito a ser explorado. O efeito do aumento da concentração de GEE na atmosfera é mais bem explicado como um distúrbio nos padrões históricos do clima global e regional, causando um aumento na variabilidade de eventos atmosféricos extremos, como secas, e inundações, furacões, e outros.”

As figuras abaixo ilustram a descrição acima acerca das mudanças e o aumento de temperatura global, e o processo do efeito estufa.

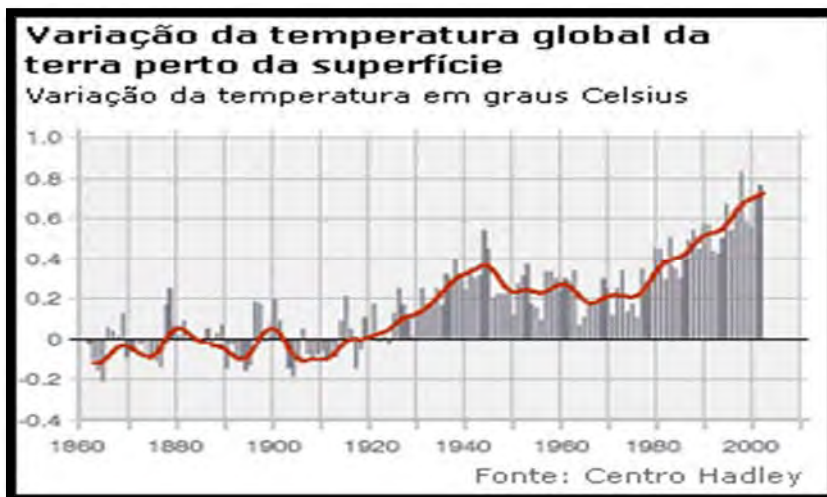


Figura nº1- gráfico da variação de temperatura. Fonte: Centro Hadley, com base no relatório do IPCC.

<sup>3</sup>Definição segundo o IPCC : “qualquer mudança do clima que ocorra ao longo do tempo em decorrência da variabilidade natural ou da atividade humana”. De acordo com a Convenção-Quadro: “mudança que possa ser atribuída direta ou indiretamente à atividade humana e que altere a composição da atmosfera global, sendo adicional a variabilidade climática natural observada ao longo de períodos comparáveis de tempo”. Quarto relatório do IPCC. Disponível em: <[http://www.ipcc.ch/publications\\_and\\_data/publications\\_and\\_data\\_reports.shtml](http://www.ipcc.ch/publications_and_data/publications_and_data_reports.shtml)>. Acesso em: 28/10/2011. Importante notar aqui que as definições de mudança do clima do IPCC e da Convenção-Quadro são divergentes. Enquanto no primeiro caso não se faz distinção entre mudança do clima natural ou antrópica, isso ocorre no tratado internacional para fins de regulação e controle das atividades humanas nos países membro.

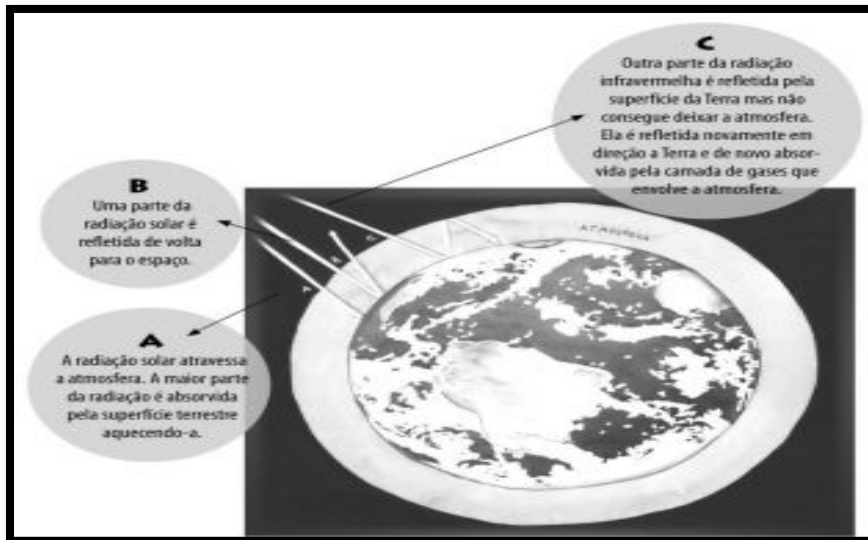


Figura nº 2, retrata o efeito estufa. Fonte: Efeito estufa, IPAM.

Verificaremos no decorrer do presente capítulo que as atividades humanas possuem influências significativas na mudança do clima global, o grande problema são as incertezas acerca dos impactos, ademais, é difícil prever as mudanças nas emissões de gases de efeito estufa para o futuro, haja vista que depende de vários de fatores socioeconômicos, entre eles as mudanças demográficas, as futuras fontes de energia o desenvolvimento, e outros. Todavia, vale informar, que o Governo Britânico com base nas projeções de modelos climáticos do Centro Hadley da Agência Nacional de Meteorologia do Reino Unido, produziu mapa interativo<sup>4</sup> com os possíveis impactos causados pelo aumento 4°C na temperatura média global.

Neste diapasão, o aumento da concentração de CO<sup>2</sup> na atmosfera está ligado ao início da Revolução Industrial, haja vista o uso do carvão mineral e do petróleo como fontes de energia utilizadas em larga escala<sup>5</sup>. Atualmente, as principais emissões antrópicas são originadas pela queima de combustíveis fósseis, mudanças no uso do solo e o desmatamento nas regiões tropicais.

A preocupação com as questões ambientais, levou a Assembléia Geral da ONU a criar a Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento presidida por Gro Harlem Brundtland, responsável pela elaboração do *Relatório Brundtland* ou

<sup>4</sup> O Mapa interativo inclui: vídeos, informações sobre projetos climáticos apoiados pelo do Ministério das Relações Exteriores Britânico e British Council, poderá ser visualizado em: <http://ukinbrazil.fco.gov.uk/pt/news/?view=PressR&id=22537743>

<sup>5</sup> IPAM. Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia. Disponível em: < <http://www.ipam.org.br/saiba-mais/abc/mudancaspergunta/11/11/3/>>. Acesso em: 29/11/2011.

*Nosso Futuro Comum (Our Common Future)*, o documento enfatizou problemas ambientais, sobre o aquecimento global e a destruição da camada de ozônio. A comissão classificou em três grupos os principais problemas. O primeiro grupo enfatiza problemas oriundos da poluição ambiental como as emissões de carbono e mudanças do clima. Já o segundo grupo, versa sobre recursos naturais como desmatamento e a diversificação do uso do solo. O terceiro grupo dispõe os assuntos sociais como problemas ambientais, por exemplo, crescimento urbano, abrigo, saneamento.

Ademais, o referido relatório traz à baila consequências negativas da pobreza sobre o meio ambiente. O principal resultado do referido relatório foi cunhar o termo “desenvolvimento sustentável”, que acabou por influenciar todo o Direito Internacional do Meio Ambiente que continua a evoluir até os dias atuais.

O grande problema entre os países em desenvolvimento é conter as suas emissões de GEE e continuar desenvolvendo para erradicar a pobreza.

Nesse escopo, o relatório de Stern<sup>6</sup>, indica que a mudança do clima ocasionará retrocessos no desenvolvimento econômico e social dos países em desenvolvimento. As alterações climáticas bruscas levariam uma perda média de 5% a 10% do PIB global.

Para fins da presente monografia, atrelando as conclusões do Relatório Brundtland às do Relatório Stern, conclui-se que o conceito de desenvolvimento sustentável, aplicado ao desafio de combater o aquecimento global, deve ser compreendido como atingir uma alternativa de desenvolvimento econômico e social com baixo teor de emissão de gases de efeito estufa e mediante aprimoramento da cobertura florestal mundial com reflorestamentos ou desmatamentos evitados.

## 2.1 IPCC

---

<sup>6</sup> É um estudo encomendado pelo governo Britânico ao ex- economista chefe do Banco Mundial, Nicholas Stern, sobre os efeitos na economia mundial no contexto das alterações climáticas nos próximos 50 anos.

A certeza da crise ambiental enseja a necessidade de aprofundamento nos estudos científicos para conter os possíveis impactos oriundos das mudanças do clima.

Com a finalidade de avaliar as alterações climáticas e fornecer informações científicas aos Estados acerca dos seus impactos, a Organização Meteorológica Mundial, OMM e o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente<sup>7</sup>, PNUMA, instituíram em 1988 o Painel Intergovernamental sobre Mudança do Clima mundialmente conhecido pela sigla IPCC<sup>8</sup>.

O IPCC é um órgão científico, em que cientistas do mundo todo colaboram com o órgão voluntariamente, como autores, revisores e editores. Para coordenar, planejar e supervisionar suas atividades possui uma equipe de dez pessoas que compõe o Secretariado do IPCC, estabelecido na sede da OMM em Genebra.

Atualmente, sua organização consta de uma força tarefa e três grupos de trabalho: O Grupo I é responsável pela base científica referente a mudança do clima; o grupo II, com impactos adaptação e vulnerabilidades; o grupo III, com a mitigação da mudança climática. A força tarefa tem finalidade de desenvolver metodologia para o cálculo das emissões de GEE e remoções. Os trabalhos do IPCC são norteados pelos princípios da abrangência, objetividade, abertura e transparência.

Atualmente 194 países apóiam o IPCC, é um órgão intergovernamental aberto a países membros da ONU e OMM. . Deve-se deixar claro que o IPCC não produz ciência e também não atua politicamente nas negociações internacionais. O principal papel do órgão é compilar o que há de melhor na ciência do clima ao redor do mundo, fornecendo importantes subsídios e recomendações para as Partes dos tratados internacionais formularem políticas e leis internacionais e nos seus países.

Compete ao órgão elaborar relatórios com base em conhecimento científicos, técnicos e sócio-econômico acerca das mudanças climáticas e suas causas, impactos

---

<sup>7</sup> Dentre outras fontes, as informações inseridas no presente capítulo foram retiradas no site do Painel Intergovernamental sobre Mudança do Clima. Disponível em:< <http://www.ipcc.ch/>>. Acesso em: 29/11/2011.

<sup>8</sup> O Painel fornece informações científicas às Partes (países que ratificaram a Convenção- Quadro e/ou Protocolo de Quioto) sobre os mais recentes aspectos científicos, técnicos e socioeconômicos da mudança do clima, inclusive sobre mitigação e adaptação a essas mudanças.

e estratégias de mitigação e adaptação. Após sua criação, o Painel já elaborou quatro relatórios de avaliação, e o quinto relatório está em andamento. O primeiro relatório de avaliação foi publicado em Sundsvall, na Suécia em agosto de 1990, e seu conteúdo confirmou cientificamente as evidências que serviram de alerta para o fenômeno das mudanças climáticas e a necessidade das reduções de CO<sup>2</sup> para a estabilização da concentração de GEE na atmosfera. Com base nessas evidências, a Assembleia Geral da ONU, em 1990, estabeleceu o Comitê Intergovernamental de Negociação para a Convenção-Quadro sobre Mudança de Clima.

O segundo relatório de avaliação foi divulgado em 1995 com a colaboração de um grande número de cientistas. Este relatório reitera a necessidade do combate ao aquecimento global e alerta acerca dos riscos da mudança do clima. As conclusões desse relatório foram importantes para permitir o avanço nas negociações internacionais, e não foi a toda que o Protocolo de Quioto foi assinado em 1997.

Posteriormente, o terceiro relatório de avaliação do IPCC, foi divulgado em Gana em 2001, novamente é consenso na comunidade científica que a contribuição das emissões antrópicas gera o aquecimento global, segundo esse relatório as temperaturas globais irão aumentar 5,8 ° até o final do século. Em 2001 foram adotados os Acordos de Marraquesh.

No quarto relatório do Painel, divulgado em Paris, no ano de 2007, o IPCC constatou que há 90% de chance de o aquecimento global observado nos últimos 50 anos ter sido causado pela atividade humana<sup>9</sup>. Este relatório enfatiza que as emissões globais de GEE devem ser reduzidas para que a temperatura global não ultrapasse os 2°C. Em 2007, o Painel e o ex vice-presidente dos Estados Unidos, Al Gore<sup>10</sup>, receberam o prêmio Nobel da Paz, haja vista os esforços de ambos para conscientizar a sociedade mundial dos perigos da mudança do clima.

Em função das evidências do acelerado aumento dos GEE na atmosfera é importante democratizar o debate sobre as *alterações climáticas* e seus impactos, para que haja participação popular na formulação de políticas públicas voltadas para mitigação e prevenção desses impactos na sociedade global.

---

<sup>9</sup>BRASIL. Ministério da Ciência e Tecnologia. Dados sobre a intensificação dos extremos climáticos é o diferencial do relatório do IPCC. Disponível em: < <http://www.mct.gov.br/index.php/content/view/143067.html> >. Acesso em: 29/10/2011.

<sup>10</sup> Livro e documentário, Uma Verdade Inconveniente (AN INCONVENIENT TRUTH), sobre o aquecimento global.

Para tanto, informa Sabbag (2009, p. 21):

“Os elevados níveis históricos de emissões de GEE dos países desenvolvidos, aliados ao desenvolvimento desenfreado e não-sustentável de certos países em desenvolvimento, certamente tornarão o problema das mudanças climáticas cada vez mais corrente nas discussões e negociações internacionais.”

Nesse capítulo, ficou clara a origem da preocupação de se combater o aquecimento global, reforçada intensamente pelos relatórios periódicos do IPCC. Clara ainda a necessidade de estabelecer e buscar o conceito de desenvolvimento sustentável referente à mudança do clima, fomentando uma economia de baixo carbono.

Essas conclusões tornam imprescindível a formulação de um regime jurídico internacional adequado, cujo histórico será analisado no próximo capítulo da presente monografia.

### 3 CRONOLOGIA DAS CONVÊNCÕES E PROTOCOLOS INTERNACIONAIS SOBRE O ASSUNTO

A partir das evidências acerca dos impactos ambientais e suas conseqüências, os governos adotaram instrumentos jurídicos de proteção ambiental e firmaram uma série de tratados internacionais e Convenções sobre o tema.

Nesta linha, em 1972, a Conferência de Estocolmo, foi a primeira conferência mundial sobre meio ambiente, um marco no que tange nas discussões internacionais acerca da proteção ambiental. Segundo Silva (2007), o evento da ONU em Estocolmo, foi o norte para que as Constituições Nacionais supervenientes reconhecessem o meio ambiente ecologicamente equilibrado como um direito fundamental do homem.

Posteriormente, em 1979 foi realizada a 1ª Conferência Mundial sobre o Clima, neste encontro a mudança do clima foi reconhecida como um grave problema<sup>11</sup>.

Passados 20 anos do evento em Estocolmo, o Estado brasileiro sediou a segunda Conferência da ONU sobre Meio Ambiente, no decorrer da ECO 92<sup>12</sup>, foi criada a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima com o escopo de estabilizar as concentrações de GEE na atmosfera em níveis seguros.

---

<sup>11</sup> FUJIHARA, Marco Antonio; LOPES, Fernando Giachini. **Sustentabilidade e mudanças climáticas. Guia para o amanhã**. São Paulo: Senac, 2009.

<sup>12</sup> Como resposta ao Relatório Brundtland e tendo por base suas recomendações e a decisão da Assembléia Geral das Nações Unidas, por meio de sua Resolução nº 44/228, de 22 de dezembro de 1989, foi realizada em 1992 a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, conhecida como ECO 92.

De acordo com a Convenção os Estados-Partes devem adotar políticas e medidas para mitigar a mudança do clima, limitar suas emissões antrópicas, proteger e aumentar seus sumidouros e reservatórios de GEE, para tanto, devem considerar suas responsabilidades comuns, mas diferenciadas e suas respectivas capacidades<sup>13</sup>. A Convenção adotou alguns princípios<sup>14</sup> para nortear as Partes: Precaução<sup>15</sup>, e o desenvolvimento sustentável permeiam todos os acordos assinados ou aprovados e declarações feitas no âmbito ECO-92.

Ressalta-se que o art. 7º da Convenção dispõe que seu órgão supremo é a Conferência das Partes (COP), a Convenção é um tratado internacional e possui hierarquia normativa superior das decisões no âmbito das COPs<sup>16</sup>. Desde sua criação a COP realizou dezessete Conferências<sup>17</sup>.

Acerca das COPs, analisaremos somente as decisões mais importantes relacionadas ao tema do presente trabalho.

---

<sup>13</sup> Art. 4º da Convenção.

<sup>14</sup> Art. 3º da Convenção.

<sup>15</sup> A ausência de absoluta certeza científica não deve ser utilizada como razão para postergar medidas eficazes e economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental.

<sup>16</sup> SABBAG, Bruno Kerlakian. **O Protocolo de Quioto e seus créditos de Carbono: manual jurídico brasileiro de Mecanismo de Desenvolvimento Limpo**. São Paulo: LTr, 2009, p. 32.

<sup>17</sup> **1995 - COP-1**, Berlim, na Alemanha, onde se propôs a constituição de um protocolo. A decisão foi detalhada num documento conhecido com “Mandato de Berlim”. **1996 - COP-2**, Genebra, na Suíça. Foi firmada a criação de obrigações legais com metas de redução da emissão de GEE; **1997 - COP-3**, Quioto, no Japão. Acordou-se o Protocolo de Quioto, que fixou metas de diminuição da emissão de GEE; **1998 - COP-4**, Buenos Aires, na Argentina. Direcionaram-se os trabalhos para a implementação e ratificação do Protocolo de Quioto; **1999 - COP-5**, Bonn, na Alemanha. Continuidade aos trabalhos iniciados na **COP-4**; **2000 - COP-6**, Haia, na Holanda. As negociações foram suspensas por falta de concordância entre a União Européia e os Estados Unidos da América com relação aos escoadouros e às atividades de uso do solo; **2001 - COP-7**, Marrakesh, no Marrocos, os Estados Unidos da América tiveram o seu argumento de que os custos para a redução das emissões seriam muito elevados para a sua economia; **2002 - COP-8**, Nova Déli, na Índia. Iniciou-se o debate acerca do estabelecimento de metas de uso de formas renováveis de fontes de energia para os países; **2003 - COP-9**, Milão, na Itália. Salientou-se a questão da regulamentação de escoadouros de carbono no âmbito do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL); **2004 - COP-10**, Buenos Aires, na Argentina. Aprovaram-se as regras para a implementação do Protocolo de Quioto, tendo a Rússia aderido em definitivo ao tratado e viabilizando o Protocolo de Quioto; (os signatários totalizando mais de 55% das emissões de CO<sub>2</sub>) **2005 - COP-11 e a MOP-1**, Montreal, no Canadá. Aconteceram, em paralelo. Foram as primeiras conferências realizadas após a entrada em vigor do Protocolo de Quoto; **2006 – COP-12 e MOP-2**, Nairóbi, no Quênia. Representantes de 189 países assumiram o compromisso de debater os pontos positivos e negativos do Protocolo de Quioto em seus respectivos países; **2007, COP-13 ea MOP-3 - 13ª Conferência do Clima**. Bali, na Indonésia. Representantes de mais de 190 países engajados em discussões sobre as mudanças climáticas e na elaboração de um plano de ações urgentes para combater o aquecimento global; **2008, COP-14 e a MOP-4-**, foram realizadas em Poznan, Polônia, a 14ª Conferência das Partes; **2009, COP-15 e a MOP-5** foram realizadas em Copenhague, Dinamarca, a 15ª Conferência das Partes, em que se adotaram os Acordos de Copenhague **2010, COP-16 e a MOP-6**, teve lugar de 29 de novembro a 10 de Dezembro em Cancun, México, em que foram adotadas importantes decisões, com destaque para o acordo de evitar aumento da temperatura acima de 2 graus; **2011, COP -17** e a MOP-7, em Durban, África do Sul, cuja principal decisão foi estender a validade do Protocolo de Quioto, apesar de não terem sido definidas metas claras para o segundo período de compromisso e de o Canadá e Japão terem anunciado que não pretendem aderir ao segundo período de compromisso.

A Decisão de nº 1,<sup>18</sup> da primeira Conferência das Partes, na Alemanha, instituiu o Mandato de Berlim que propõe a constituição de um protocolo, também ficou definido que o compromisso dos países desenvolvidos em reduzir suas emissões para os níveis de 1990, até o ano de 2000, já a Decisão de nº 5<sup>o</sup>,<sup>19</sup> visou:

- “(a) Estabelecer uma fase piloto de atividades implementadas conjuntamente entre as Partes do Anexo I e, em base voluntária, com as Partes não-Anexo I que apresentem solicitação;
- (b) Que as a atividades implementadas conjuntamente devem ser compatíveis e apoiar as prioridades e estratégias nacionais para o meio ambiente e o desenvolvimento, contribuir para que se atinjam benefícios globais eficazes em relação aos custos, podendo ser conduzidas de forma abrangente, cobrindo todos as fontes, sumidouros e reservatórios relevantes de gases de efeito estufa;
- (c) Que todas as atividades implementadas conjuntamente na fase piloto requerem a aceitação, a aprovação ou o endosso prévio dos Governos das Partes participantes dessas atividades;
- (d) Que as atividades implementadas conjuntamente devem oferecer benefícios ambientais reais, mensuráveis e de longo prazo relacionados com a mitigação da mudança do clima, que não teriam ocorrido na ausência de tais atividades;
- (e) Que o financiamento das atividades implementadas conjuntamente deve ser adicional às obrigações financeiras das Partes incluídas no Anexo II da Convenção, dentro do quadro do mecanismo financeiro, assim como aos fluxos atuais do auxílio público ao desenvolvimento (ODA);
- (f) Que nenhum crédito pode advir para as Partes, como resultado de emissões de gases de efeito estufa reduzidas ou seqüestradas durante a fase piloto de atividades implementadas conjuntamente;”.

Na segunda Conferência das Partes, COP-2, a Declaração de Genebra dispõe acerca de obrigações legais com metas de redução de emissões de gases de efeito estufa ficou definido também que os países em desenvolvimento poderiam enviar uma comunicação preliminar à Convenção, onde estariam solicitando auxílio financeiro e tecnológico proveniente do Fundo Global para o Meio Ambiente.

O fato de a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima não ter estabelecido obrigações e índices de redução de emissões de gases, ensejou a assinatura em Quioto, no Japão, no ano de 1997, durante a terceira Conferência das Partes (COP-3), do Protocolo de Quioto previsto no mandato de Berlim. Seu texto estabeleceu compromissos e metas<sup>20</sup> para os países desenvolvidos, a finalidade precípua do Protocolo de Quioto é reduzir as emissões de gases de efeito estufa na atmosfera. O Protocolo para tanto, estabeleceu três mecanismos de flexibilização para

---

<sup>18</sup> Disponível em:< <http://www.mct.gov.br/index.php/content/view/18604.html>> Acesso em: 10/01/2012

<sup>19</sup> Disponível em:< <http://www.mct.gov.br/index.php/content/view/18607.html>>.Acesso em 10/01/2012.

<sup>20</sup> “ compromissos quantificados de limitação ou redução de emissões de GEE”.

auxiliar os países signatários. O primeiro mecanismo é o “Comércio de Emissões”, preceitua que o país do Anexo I que emitir menos CO<sub>2</sub> que o máximo previsto, poderá vender o excedente para outro país do Anexo I. O segundo mecanismo é a “Implementação Conjunta”, permite que países desenvolvidos financiem projetos em outros países desenvolvidos para cumprir seus compromissos. O terceiro mecanismo, o “Mecanismo de Desenvolvimento Limpo” (MDL) é único mecanismo que pode ter países Não-Anexo I como participantes e o mais importante para o Estado brasileiro. O MDL prevê a possibilidade de países desenvolvidos financiarem ou comprarem volumes resultantes de projetos de redução de emissão de gases dos países em desenvolvimento.

Acerca dos mecanismos de flexibilização, Sister (2008, p. 9), explana:

“A partir do advento de Quioto, ficou claro que o mercado poderia auxiliar no processo de reduções de emissões de GEE por meio da proposta de se criar um valor transacionável para essas reduções semelhantes aos mecanismos existentes em para alguns gases poluidores na Europa e Estados Unidos”.

O Protocolo assinado em Quioto dividiu os países em dois grupos: o primeiro grupo do Anexo I contendo países desenvolvidos e grandes emissores de gases e o segundo dos países Não-Anexo I, composto por países que para se desenvolverem precisam aumentar o uso de energia e conseqüentemente suas emissões de GEE.

O Estado brasileiro, país em desenvolvimento, Não-Anexo I, já assumiu metas voluntárias para mitigar as emissões de GEE, levando em consideração a responsabilidade comum, porém, diferenciada, conforme dispõe a nossa Política Nacional sobre Mudança do Clima e a resposta do Brasil aos Acordos de Copenhague.

Foi durante a COP-4 que o Protocolo de Quioto ficou aberto para assinatura, na Decisão n 1, foi elaborado o pacote de metas que ficou conhecido como o plano de Ação de Buenos Aires<sup>21</sup>.

Na COP-5, foram decididas questões relativas à implementação do Plano de Ação de Buenos Aires, todavia, durante a COP-6, os Estados Unidos e a União européia não acordaram questões pertinentes aos sumidouros e as atividades de

---

<sup>21</sup> Disponível em:< [http://homologa.ambiente.sp.gov.br/proclima/negocia\\_inter/pos\\_convencao.pdf](http://homologa.ambiente.sp.gov.br/proclima/negocia_inter/pos_convencao.pdf)>. Acesso em: 10/01/2012.

mudança do uso da terra, foi um óbice as negociações. Porém, o Estado brasileiro avançou as discussões concernentes ao combate a mudança do clima com a criação do Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas: FUJIHARA, LOPES (2009, p.34)

A COP-7 retomou as discussões sem a presença norte americana<sup>22</sup>, haja vista que o país se retirou alegando que os custos para redução de suas emissões seriam muito onerosos afetando sobremaneira sua economia, a insatisfação americana se deve ao fato da ausência de metas de países em desenvolvimento, como Brasil, Índia e China. Foi feito o Acordo de Marraqueche e estabelecidas as bases para o desenvolvimento dos projetos de MDL, Implementação Conjunta e Comércio de Emissões. Posteriormente, na Índia, a 8<sup>a</sup> Conferência das Partes<sup>23</sup> não avançou nas negociações internacionais, salvo, no que tange as discussões sobre estabelecimento de metas de uso de fontes renováveis na matriz energética das Partes. Merecem destaque as iniciativas privadas e das ONGs para a ratificação do protocolo e funcionamento dos mecanismos de flexibilização. Foram apresentados diversos projetos no escopo do MDL, evidenciando a formação de mercados para o comércio de créditos de carbono<sup>24</sup>.

Em Milão, durante a COP-9, as discussões das Partes avançaram na questão da regulamentação de sumidouros de carbono, e na criação de regras atinentes aos projetos de florestamento e reflorestamento para obtenção de créditos de carbono, no escopo do MDL. Durante a COP-10<sup>25</sup>, na Argentina o Brasil divulgou sua primeira Comunicação Nacional à Convenção, ocorreu a ratificação do Protocolo de Quioto pela Rússia.

No mesmo escopo, em 2005, o Canadá sediou a COP-11/MOP-1. Durante as discussões acertaram as perspectivas para o segundo período de compromisso e a necessidade de redução de 20% a 30% das emissões de GEE até 2030, de 60% a 80% até 2050. (FUJIHARA, LOPES:2009, p.35). Na COP-12/MOP-2, o Estado

---

<sup>22</sup> Os Estados Unidos são responsáveis por aproximadamente 25% das emissões globais de GEE.

<sup>23</sup> Realizada a Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável (RIO+10).

<sup>24</sup> Disponível em: [http://homologa.ambiente.sp.gov.br/proclima/negocia\\_inter/pos\\_convencao.pdf](http://homologa.ambiente.sp.gov.br/proclima/negocia_inter/pos_convencao.pdf). acesso em: 10/01/2012.

<sup>25</sup> “Três decisões que foram adotadas até o final da segunda semana da Conferência, interessam particularmente ao Brasil: projetos florestais de pequena escala baseados no mecanismo do desenvolvimento limpo; adaptação à mudança climática; termos de referência para seminário sobre o futuro do regime de mudança do clima, a ser realizado em 2005.” Disponível em:

<[http://homologa.ambiente.sp.gov.br/proclima/negocia\\_inter/pos\\_convencao.pdf](http://homologa.ambiente.sp.gov.br/proclima/negocia_inter/pos_convencao.pdf)> Acesso em; 10/01/2012.

brasileiro propõe a criação de um mecanismo de incentivos positivos para os países em desenvolvimento que reduzirem seu desmatamento e conseqüentemente suas emissões de GEE.

A COP-13/MOP-3, em Bali, suscita um novo acordo climático para discutir um novo período de compromissos para o Protocolo de Quioto, pois, o primeiro período de compromissos do Protocolo expira em 2012, ademais, o Plano de Ação de Bali estabeleceu o conceito de NAMAs, neste sentido informam Fujihara e Lopes (2009, p. 35): *“(...) estabelece um novo formato de compromissos, por meio da adoção de ações monitoráveis, reportáveis e verificáveis (AMRV), mais conhecidas como “ações de mitigação nacionalmente apropriadas.”*

Ademais, o acordo em Bali excluiu metas de redução, porém, suscitou desmatamento como estratégia, o REDD ganha relevância a partir da 13ª COP, assim, durante a COP-14/MOP-4, as propostas referentes ao REDD, de transferência de tecnologia e de medidas de adaptação a mudança do clima ganham relevância.

Nesse sentido, a implementação do REDD<sup>26</sup> nas florestas públicas brasileiras (tema do presente trabalho), permitirá a redução das emissões de GEE oriundas do desmatamento, haja vista que grande parte das florestas hoje ainda preservadas no país estão em áreas públicas, todavia, não há clara orientação jurídica ao Poder Público sobre a melhor forma jurídica de implementar projetos de REDD em suas florestas e a venda de seus créditos de carbono.

A COP 15, realizada em Copenhague, em 2009, avançou a discussão acerca dos projetos de REDD, os mesmos, devem desenvolver ações para: redução de emissões provenientes do desmatamento e da degradação florestal nos países em desenvolvimento; conservação florestal; manejo sustentável das florestas e aumento dos estoques de carbono das florestas nos países em desenvolvimento, ou seja, cria um *plus* no REDD, surge o REDD+<sup>27</sup>.

---

<sup>26</sup> Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação Florestal, ganhou relevância a partir da COP 13, em Bali, Indonésia, em 2006.

<sup>27</sup> Sigla para Redução das Emissões de Desmatamento e Degradação. Conceito definido no Plano de Ação de Bali, no parágrafo 1º, b, III, ampliado na COP 15, como políticas e incentivos financeiros para redução de emissões de desmatamento e degradação em países em desenvolvimento, incluindo conservação, manejo sustentável de florestas e aumento de estoques de carbono florestal.

No acordo de Copenhague as Partes acordaram a importante necessidade de reduzir as emissões globais de modo a manter a temperatura global abaixo dos 2°C, conforme o quarto relatório do IPCC. Grande passo foi dado pelos países, inclusive pelos EUA, pois reconheceram no Direito Internacional o que o IPCC alertava cientificamente; disto em diante, as Partes deverão arcar com o que se comprometeram.

A 16ª Conferência das Partes, realizada em Cancun, no México, não avançou muito a discussão acerca do REDD+, os países em desenvolvimento devem criar políticas, estratégias ou planos de ação contendo sistema de monitoramento para conter a degradação e o desflorestamento<sup>28</sup>. Posteriormente, a recente 17ª Conferência das Partes, em Durban, em 2011, aprovou um segundo período para Protocolo de Quioto que fixa obrigações de redução de emissões aos países desenvolvidos, todavia, não ratificado pelos Estados Unidos<sup>29</sup>. Foi previsto no encontro a criação de um novo instrumento internacional para que os países reduzam suas emissões de carbono, e as metas ainda serão submetidas pelos países.

Ou seja, em Durban os países deram grande avanço ao garantir a permanência da vigência do Protocolo de Quioto e seus mecanismos de mercado por mais um período de compromisso, mas ainda não conseguiram chegar em consenso sobre as metas necessárias para evitar a mudança do clima perigosa. Seria importante que os países desenvolvidos, inclusive os EUA, tivessem acordado as metas compulsórias suficientes para evitar aquecimento global acima de 2º. Infelizmente isso ainda não aconteceu, mas aguarda-se ansiosamente a próxima COP.

As discussões sobre REDD foram realizadas em dois fóruns, versaram sobre níveis de referência, salvaguardas, monitoramento e medição, verificação e financiamento. Neste seguimento, informa Lipinski<sup>30</sup> (2011):

---

<sup>28</sup> MULLER, Fernanda B. decisões em Cancun ainda são vagas com relação ao REDD. Disponível em: < <http://www.institutocarbonobrasil.org.br/?item=283&id=726615>>. Acesso em: 10/12/2011.

<sup>29</sup> Vale lembrar que a Resolução Byrd Hagel é um óbice para adoção de novos protocolos ou acordos internacionais que versem sobre emissões de GEE no âmbito da Convenção – Quadro.

<sup>30</sup> LIPINSKI, Jéssica. **Textos produzidos no encontro alimentaram polêmica sobre sistemas de salvaguardas, níveis de referência e benefícios e malefícios gerados às comunidades florestais e povos indígenas incluídos no programa.** Disponível em: < [http://www.institutocarbonobrasil.org.br/redd\\_/noticia=729196](http://www.institutocarbonobrasil.org.br/redd_/noticia=729196)>. Acesso em: 12/12/2011.

“Em relação às salvaguardas, uma estrutura para os sistemas de informação foi decidida, mas as orientações explícitas sobre o seu conteúdo não. A discussão centrou-se no tipo de informação e na frequência que essa informação precisa ser submetida(...)Com relação às modalidades de níveis de referência e níveis de emissão de referência, ou seja, as comparações de desempenho de emissões do setor florestal em toneladas de CO<sub>2</sub> por ano, o texto acordado permite que os países iniciem um processo de criação do seu nível de referência nacional, que passará por um processo de revisão técnica de um painel de especialistas.”

Também foram discutidos no encontro os problemas gerados pelo REDD às comunidades florestais e povos indígenas incluídos no programa.

Além dos compromissos firmados internacionalmente pelo Brasil ao ratificar os Tratados e Convenções referentes à mitigação da mudança do clima, a Nação brasileira também vem formando seu arcabouço jurídico interno, nas esferas federal, estadual e municipal com o mesmo propósito, o que será tratado no próximo capítulo.

#### **4. ATUAÇÃO DO BRASIL PARA COMBATER O AQUECIMENTO GLOBAL: Formação da legislação sobre mudança do clima no Brasil**

Atualmente, o aquecimento global é considerado o maior problema ambiental vivenciado pelo ser humano.

Neste diapasão, o Brasil não poderia ficar inerte em função das constatações científicas relacionadas ao aumento das emissões antrópicas dos gases de efeito estufa e seus impactos ambientais. Somos firmes no sentido de garantir proteção ao meio ambiente através da ratificação das convenções, tratados e outros acordos *soft Law* no âmbito internacional, e da formação do arcabouço jurídico ambiental em seu território voltado para o problema da mudança do clima. Todavia, é um país em desenvolvimento, necessita, portanto, reduzir as desigualdades sociais e erradicar a pobreza, e para tanto, deverá aumentar sua renda, porém, a nação deverá primar por uma economia de baixo carbono, cuja trajetória de emissões não repita o modelo e os padrões dos países que já se industrializaram, haja vista que as nações em desenvolvimento estão assumindo a liderança das emissões recentes.

A esse respeito, vale lembrar, que o desmatamento no Brasil contribui sobremaneira para o aumento da concentração de carbono na atmosfera. Afirma Weyermuller (2009, p.98):

“A derrubada das florestas contribui com importante parcela das emissões de dióxido de carbono, pois armazena grandes quantidades de carbono, o qual é liberado com as queimadas e com o cultivo agrícola que se segue, prática muito comum no Brasil até hoje como se sabe, assim como o próprio desmatamento criminoso da Amazônia.”

Como já foi visto alhures, os Estados nacionais unem esforços no sentido de conter as emissões globais de GEE, buscando diretrizes, estratégias para implementação conjunta de ações com a finalidade de prevenir e mitigar os impactos causados pelos frequentes eventos climáticos extremos, acordos são firmados no âmbito dos protocolos, convenções visando conter as possíveis calamidades causadas pela mudança do clima em função do aquecimento global.

Valendo-se também dos ensinamentos de Abranches (2010, p.71), o sociólogo afirma que: *“O prazo e as metas de redução de emissões de CO2 capazes de nos manter na zona de segurança climática são dados pela ciência, mas as ações para realizar essas metas no tempo certo dependem de política.”*

Frente a esse contexto, nosso país, foi o primeiro país a assinar a Convenção-Quadro das Nações Unidas para Mudança do Clima<sup>31</sup> em 4 de junho de 1992, o Congresso Nacional a ratificou em 28 de fevereiro de 1994, o Decreto legislativo de nº 1, de 03.02.94 aprovou o texto da Convenção-Quadro e o Decreto Federal de nº 2.652, de 01.07.98 promulgou a Convenção no Estado brasileiro. De acordo com o art. 4º da Convenção, deverão ser elaborados periodicamente inventários nacionais de emissões antrópicas por fontes e das remoções por sumidouros de todos os gases de efeito estufa não controlados pelo Protocolo de Montreal, para isto, foi criada a Coordenação-Geral de Mudanças Globais do Clima<sup>32</sup> no âmbito do Ministério da Ciência Tecnologia, a finalidade da CGMC é formular políticas e definir estratégias e procedimentos para implementação dos programas sob sua responsabilidade, em especial a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças do Clima, e o Protocolo de Quioto<sup>33</sup>.

A Nação brasileira inicia o processo interno de regulamentação da proteção ao sistema climático.

Essas medidas dos Poderes Executivo e Legislativo Federais foram importantes marcos para subsidiar futuras ações do país em defesa do

---

<sup>31</sup> Lembrando, nesta conferência foi criado um grupo encarregado da negociação da Declaração de Princípios sobre Floresta, o Brasil inseriu nessa Declaração que as nações detentoras de grandes áreas florestais em seu território devem ser compensadas pelos custos diretos e indiretos da conservação dessas áreas.

<sup>32</sup> Criada pelo art. 4º do Decreto Federal 1.160/94 da Comissão Interministerial para o Desenvolvimento Sustentável, compete à Coordenação elaborar a Comunicação Nacional do Brasil à Convenção-Quadro.

<sup>33</sup> Promulgado através do Decreto Federal de nº 5.445/05. Disponível em: < <http://www.mct.gov.br/index.php/content/view/79158.html>>. Acesso em: 10/12/2011.

sistema climático, seja no âmbito legislativo, executivo ou judiciário e da sociedade civil. (SABBAG, 2009, p.39)

Ademais importa salientar, que o Estado brasileiro, através do Decreto de nº 1.160/94 criou a Comissão interministerial para o Desenvolvimento Sustentável para assessorar as decisões da Presidência da República pertinente às estratégias e políticas nacionais necessárias ao desenvolvimento sustentável.<sup>34</sup>

Posteriormente, foi criada a Comissão Interministerial de Mudança Global do Clima<sup>35</sup>. Além de ser presidida pelo Ministério de Estado da Ciência e Tecnologia deve ser composta por um representante de cada um dos seguintes órgãos: Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; Ministério dos Transportes; Ministério de Minas e Energia; Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; Ministério do Meio Ambiente; Ministério da Ciência e Tecnologia; ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; Casa Civil da Presidência da República; Ministério das Cidades e Ministério da Fazenda. (SISTER. 2008, p.28).

---

<sup>34</sup> Em 1997, o Decreto de 26 de fevereiro revogou o Decreto 1.160/94, criando a comissão de Políticas de Desenvolvimento sustentável no lugar da CIDES, presidida pelo MMA, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal .

SISTER, Gabriel. *Mercado de carbono e Protocolo de Quioto — Aspectos negociais e tributação*. 2ª Edição. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008, p. 27.

<sup>35</sup> Criada pelo Decreto de 7 de julho de 1999, alterado pelo Decreto de 10 de janeiro de 2006. Seu artigo 3º dispõe sobre suas atribuições:

“Art. 3º São atribuições da Comissão:

I - emitir parecer, sempre que demandado, sobre propostas de políticas setoriais, instrumentos legais e normas que contenham componente relevante para a mitigação da mudança global do clima e para adaptação do País aos seus impactos;

II - fornecer subsídios às posições do Governo nas negociações sob a égide da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima e instrumentos subsidiários de que o Brasil seja parte;

III - definir critérios de elegibilidade adicionais àqueles considerados pelos Organismos da Convenção, encarregados do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL), previsto no Artigo 12 do protocolo de Quioto da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, conforme estratégias nacionais de desenvolvimento sustentável;

IV - apreciar pareceres sobre projetos que resultem em redução de emissões e que sejam considerados elegíveis para o Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL), a que se refere o inciso anterior, e aprová-los, se for o caso;

V - realizar articulação com entidades representativas da sociedade civil, no sentido de promover as ações dos órgãos governamentais e privados, em cumprimento aos compromissos assumidos pelo Brasil perante a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima e instrumentos subsidiários de que o Brasil seja parte;

VI - aprovar seu regimento interno.”

A referida Comissão no uso de suas atribuições já publicou nove Resoluções<sup>36</sup>.

Em mesmo diapasão, com a finalidade de suscitar discussões sobre a mudança do clima, foi criado o Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas pelo decreto de nº 3.515 de 2000<sup>37</sup>. (CASARA. 2011, p. 81). O art. 1º do referido Decreto preconiza:

“Art. 1º Fica criado o Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas, com o objetivo de conscientizar e mobilizar a sociedade para a discussão e tomada de posição sobre os problemas decorrentes da mudança do clima por gases de efeito estufa, bem como sobre o Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (CDM) definido no Artigo 12 do Protocolo de Quioto à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, ratificada pelo Congresso Nacional por meio do Decreto Legislativo nº 1, de 3 de fevereiro de 1994.”

---

<sup>36</sup> • **RESOLUÇÃO Nº 1, DE 11 DE SETEMBRO DE 2003** - A Comissão Interministerial de Mudança Global do Clima, criada pelo Decreto de 7 de julho de 1999, no uso de suas atribuições conforme o artigo 3º, incisos III e IV. • **RESOLUÇÃO Nº 2, DE 10 DE AGOSTO DE 2005** - Altera a Resolução nº 1 de 11 de setembro de 2003, que estabelece os procedimentos para aprovação das atividades de projeto no âmbito do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo do Protocolo de Quioto, aprova os procedimentos para as atividades de projetos de florestamento e reflorestamento no âmbito do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo do Protocolo de Quioto e dá outras providências. • **RESOLUÇÃO Nº 3, DE 24 DE MARÇO DE 2006** - Estabelece os procedimentos para aprovação das atividades de projeto de pequena escala no âmbito do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo do Protocolo de Quioto, e dá outras providências. • **RESOLUÇÃO Nº 4, DE 06 DE DEZEMBRO DE 2006** - Altera as resoluções nº 1 e nº 3 desta mesma Comissão, e dá outras providências. • **RESOLUÇÃO Nº 5, DE 11 DE ABRIL DE 2007** - Revisa as definições das atividades de projetos de pequena escala no âmbito do mecanismo de desenvolvimento limpo e dá outras providências. • **RESOLUÇÃO Nº 6, DE 06 DE JUNHO DE 2007** - Altera a Resolução nº 2, de 10 de agosto de 2005, em relação à versão do documento de concepção de projeto do Conselho Executivo do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo. • **RESOLUÇÃO Nº 7, DE 05 DE MARÇO DE 2008** - Altera as resoluções nº 1, nº 2, nº 3 e nº 4 desta mesma Comissão em relação aos convites de comentários enviados pelos proponentes do projeto aos agentes envolvidos, interessados e/ou afetados pelas atividades de projeto no âmbito do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo e dá outras providências. • **RESOLUÇÃO Nº 08, DE 26 DE MAIO DE 2008** - Adota, para fins de atividade de projeto de MDL, um único sistema como definição de sistema elétrico do projeto no Sistema Interligado. • **RESOLUÇÃO Nº 09, DE 20 DE MARÇO DE 2009** - Dispõe sobre o Programa de Atividades no âmbito do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo. Disponível em: <<http://homologa.ambiente.sp.gov.br/proclima/legislacao/federal.asp>>. Acesso em: 10/01/2012. Disponível em: <<http://www.mct.gov.br/index.php/content/view/14797.html>>

<sup>37</sup> Desafios do Fórum: \*Ampliar e difundir o debate concernente às mudanças climáticas nas diversas regiões do país.

- \*Atuar como ferramenta de auxílio à superação das barreiras para a adoção do MDL;
- \*Aprofundar o debate sobre as questões relacionadas ao Desenvolvimento Regional;
- \*Atuar como catalisador das discussões concernentes às definições de estratégias nacionais de desenvolvimento;
- \*Ampliar as relações do Fórum com a Comissão Interministerial de Mudança Global do Clima, ajudar o governo na divulgação do problema de mudanças climáticas e MDL;
- \*Criar um banco de dados e informações sobre a questão das mudanças climáticas;
- \*Criar laços com a comunidade acadêmica e com a área empresarial;
- \*Divulgar a problemática nas escolas de primeiro e segundo graus;
- \*Qualificar jornalistas através de cursos sobre o tema;
- \*Promover junto ao empresariado a adoção da prática da demonstração de seus Inventários de Emissões;
- \*Publicar um guia de como o setor produtivo pode apresentar seus Inventários de Emissões;
- \*Promover um seminário com o objetivo de estruturar uma política de mudança climática a ser conjuntamente debatida com o legislativo. Disponível em: <<http://www.forumclima.org.br/index.php/o-forum/desafios>>. Acesso em 10/01/2012.

Por fim, vale lembrar, que já foram realizados diversos Fóruns estaduais para discutir a implementação de políticas para mitigar a mudança do clima e outros. Ademais, além da legislação federal criada pela União, os outros entes federativos, paulatinamente, constroem seu arcabouço jurídico voltado para o combate da mudança do clima. Importa observar, que alguns estados brasileiros foram precursores na instituição de suas Políticas Estaduais sobre Mudança Global do Clima, que foram criadas anteriormente à Política Nacional sobre Mudança do Clima. Brevemente comentaremos somente a legislação dos estados onde o presente trabalho analisará alguns projetos de REDD.

Neste seguimento, o Estado Amazonas merece destaque, haja vista que através do Decreto Nº 26.581, de 25 de abril de 2007, criou critérios para o estabelecimento da política estadual voluntária de mudanças climáticas, conservação da floresta, eco-economia e de neutralização das emissões de gases causadores do efeito estufa, e estabelece outras providências, posteriormente, no mês de junho, a Lei Estadual 3.135/07 instituiu sua Política Estadual sobre Mudanças Climáticas, Conservação Ambiental e Desenvolvimento Sustentável do Amazonas.

O Estado de São Paulo instituiu sua Política Estadual de Mudanças climáticas em 2009, através da Lei Estadual 13.798, anteriormente, o Decreto Estadual nº 49.369/2005, criou o Fórum Estadual de Mudanças Climáticas e Biodiversidade.

No Estado do Pará o Decreto Estadual de nº 1.698, de junho de 2009 institui o Grupo de Trabalho Executivo para a criação do Fórum Paraense de Mudanças Climáticas, posteriormente em setembro de 2009, o Decreto Estadual de nº 1.900, institui o Fórum Paraense de Mudanças Climáticas. Todavia, até o momento, não foi criada nenhuma Política de Mudanças do Clima nas esferas estadual e municipal no estado paraense.

No que tange à mudança do clima, a tabela abaixo elucida melhor a legislação vigente neste seguimento, nos estados e municípios brasileiros.

LEGISLAÇÃO ESTADUAL	LEGISLAÇÃO MUNICIPAL
<p>Amazonas: • <b>LEI Nº 3.135, DE 05 DE JUNHO DE 2007</b> - Institui a Política Estadual sobre Mudanças Climáticas, Conservação Ambiental e Desenvolvimento Sustentável do Amazonas, e estabelece outras providências.</p> <p>• <b>DECRETO Nº 26.581, DE 25 DE ABRIL DE 2007</b> - Estabelece critérios para o estabelecimento de política estadual voluntária de mudanças climáticas, conservação da floresta, eco-economia e de neutralização das emissões de gases causadores do efeito estufa, e estabelece outras providências.</p>	X
<p>Bahia: • <b>DECRETO Nº 9.519 DE 18 DE AGOSTO DE 2005</b> - Institui o Fórum de Mudanças Climáticas Globais e de Biodiversidade e dá outras providências</p>	X
<p>Ceará: • <b>DECRETO Nº 29.272, de 25 de abril de 2008</b> - Institui o Fórum Cearense de Mudanças Climáticas e de Biodiversidade, e dá outras providências.</p>	X
<p>Espírito Santo: • <b>LEI Nº 9.531 DE 16 DE SETEMBRO DE 2010</b> - Institui a Política Estadual de Mudanças Climáticas - PEMC, contendo seus objetivos, princípios e instrumentos de aplicação. • <b>DECRETO Nº 1833-R DE 19 DE ABRIL DE 2007</b> - Institui o Fórum Capixaba de Mudanças Climáticas Globais, do Uso Racional da Água e da Biodiversidade - FCMC.</p>	X
<p>Goiás: <b>LEI Nº 16.497, DE 10 DE FEVEREIRO DE 2009</b> - Institui a Política Estadual sobre Mudanças Climáticas. • <b>LEI Nº 16.611, DE 25 DE JUNHO DE 2009</b> - Dispõe sobre a Política Estadual de Conscientização sobre os Efeitos do Aquecimento Global.</p>	X
<p>Maranhão: • <b>DECRETO Nº 22.735 DE 29 DE NOVEMBRO DE 2006</b> - Institui o Fórum Maranhense de Mudanças Climáticas, e dá outras providências.</p>	X
<p>Mato Grosso: • <b>LEI Nº 9.111, DE 15 DE ABRIL 2009 - D.O. 15.04.09</b> - Institui o Fórum de Mudanças Climáticas Globais e de Biodiversidade e dá outras providências.</p>	X
<p>Minas Gerais: • <b>LEI Nº 7.772 DE 08 DE SETEMBRO DE 1980</b> - Dispõe sobre a proteção, conservação e e melhoria do meio ambiente. • <b>DECRETO Nº 44.042, DE 09 DE JUNHO DE 2005</b> - Institui o Fórum Mineiro de Mudanças Climáticas. • <b>LEI Nº 18.365, DE 1º DE SETEMBRO DE 2009</b> - Altera a Lei ndeg. 14.309, de 19 de junho de 2002, que dispõe sobre as políticas florestal e de proteção à biodiversidade no Estado, e o art. 7º deq. da lei Delegada ndeg. 125, de 25 de janeiro de 2007, que dispõe sobre a estrutura orgânica básica da Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável - SEMAD, e dá outras providências. • <b>DECRETO Nº 45229, DE 13 DE DEZEMBRO DE 2009</b> - Regulamenta medidas do Poder Público do Estado de Minas Gerais referentes ao combate às mudanças climáticas e gestão de emissões de gases de efeito estufa e dá outras providências. • <b>DELIBERAÇÃO NORMATIVA COPAM Nº 151, DE 01 DE JULHO DE 2010</b> - Regulamenta o "Programa de Registro Público Voluntário das Emissões Anuais de Gases de Efeito Estufa do Estado de Minas Gerais" e dispõe sobre os incentivos à adesão.</p>	X
<p>Pará: • <b>DECRETO Nº 1.698, de 05 DE JUNHO DE 2009</b> - Institui o Grupo de Trabalho Executivo para a criação do Fórum Paraense de Mudanças Climáticas. • <b>DECRETO Nº 1.900, DE 22</b></p>	X

<p><b>DE SETEMBRO DE 2009</b> - Institui o Fórum Paraense de Mudanças Climáticas e dá outras providências.</p>	
<p>Paraná: • <b>DECRETO Nº 4888 DE 31 DE MAIO DE 2005</b> - Institui o Fórum Paranaense de Mudanças Climáticas Globais e dá providências correlatas. • <b>LEI Nº 16.019 DE 19 de DEZEMBRO DE 2008</b> - Institui o Fórum Paranaense de Mudanças Climáticas Globais e dá providências correlatas.</p>	X
<p>Pernambuco: • <b>DECRETO Nº 33.015, DE 16 DE FEVEREIRO DE 2009</b> - Institui o Fórum Pernambucano de Mudanças Climáticas, e dá outras providências.          • <b>LEI Nº 14.090, DE 17 DE JUNHO DE 2010</b> - Institui a Política Estadual de Enfrentamento às Mudanças Climáticas de Pernambuco, e dá outras providências. Piauí: • <b>DECRETO Nº 12.612 DE 4 DE JUNHO DE 2007</b> - Cria o Grupo de Trabalho para elaboração da Política Estadual de Mudanças Climáticas e Combate à Pobreza. • <b>DECRETO Nº 12.613 DE 4 DE JUNHO DE 2007</b> - Cria o Fórum Estadual de Mudanças Climáticas e Combate à pobreza, e dá outras providências.</p>	X
<p>Rio de Janeiro: • <b>DECRETO Nº 40.780 De 23 DE MAIO DE 2007</b> - Institui o Fórum Rio de Mudanças Climáticas Globais que fornecerá suporte à implementação da Política Estadual de Mudanças Climáticas e dá outras providências. • <b>LEI Nº 5690 DE 14 DE ABRIL DE 2010</b> - Institui a Política Estadual sobre Mudança Global do Clima e Desenvolvimento Sustentável e dá outras providências</p>	X
<p>Rio Grande do Sul: • <b>DECRETO Nº 45.098, DE 15 DE JUNHO DE 2007</b> - Cria o Fórum Gaúcho de Mudanças Climáticas e dá outras providências.</p>	<p><b>Porto Alegre: • LEI Nº 10.320, de 10 de dezembro de 2007</b> - Cria o Programa Municipal de Prevenção, Redução e Compensação de Emissões de Dióxido de Carbono (CO2) e Demais Gases Veiculares de Efeito Estufa, determina a criação de fundo municipal para a redução de CO2 e demais gases veiculares de efeito estufa e dá outras providências.</p>
<p>Santa Catarina: • <b>DECRETO Nº 2.208, de 17 de MARÇO de 2009</b> - Institui o Fórum Catarinense de Mudanças Climáticas Globais e estabelece outras providências. • <b>LEI Nº 14.829, de 11 de AGOSTO de 2009</b> - Institui a Política Estadual sobre Mudanças Climáticas e Desenvolvimento Sustentável de Santa Catarina, e adota outras providências.</p>	X
<p>São Paulo: • <b>RESOLUÇÃO SMA - 100, DE 14 DE OUTUBRO DE 2010</b> - Cria a estrutura de apoio ao cumprimento do Decreto nº 55.947, de 24 de junho de 2010, que regulamenta a Lei nº 13.798, de 09 de novembro de 2009, que dispõe sobre a Política Estadual de Mudanças Climáticas, e dá providências correlatas • <b>DECRETO Nº 55.947, DE 24 DE JUNHO DE 2010</b> - Regulamenta a Lei nº 13.798, de 9 de novembro de 2009, que dispõe sobre a Política Estadual de Mudanças Climáticas • <b>RESOLUÇÃO SMA - 82, DE 11 DE NOVEMBRO DE 2009</b> - Dispõe sobre a criação do Grupo de Trabalho para coordenar os trabalhos referentes ao cumprimento das diretrizes estabelecidas na Política Estadual de Mudanças Climáticas. • <b>LEI Nº 13.798, 9 DE NOVEMBRO DE 2009</b> - Institui a Política Estadual de Mudanças Climáticas - PEMC. - Informações adicionais • <b>ACT Nº 13.798, NOVEMBER 9, 2009</b> - Institutes the State Policy on Climate Change – (SPCC). • <b>RESOLUÇÃO SMA-030, DE 14 DE MAIO DE 2009</b> - Estabelece orientação para projetos voluntários de reflorestamento para compensação de emissões de gases de efeito estufa. • <b>DECRETO Nº 49.369, DE 11 DE FEVEREIRO DE 2005</b> - Institui o Fórum Paulista de Mudanças Climáticas Globais e de Biodiversidade e dá providências correlatas. • <b>RESOLUÇÃO SMA Nº 22, DE 8 DE JUNHO DE 1995</b> - Fica criado, junto ao gabinete do Secretário do Meio Ambiente , um grupo de Trabalho, com a finalidade de elaborar um PROGRAMA ESTADUAL DE MUDANÇAS CLIMÁTICAS GLOBAIS.</p>	<p>São Paulo: • <b>DECRETO Nº 50.866, DE 21 DE SETEMBRO DE 2009</b> - Dispõe sobre as competências, a composição e o funcionamento do Comitê Municipal de Mudança do Clima e Ecoeconomia, instituído pelo Artigo 42 da Lei Nº 14.933, de 5 de junho de 2009, que estabelece a Política de Mudança do Clima no Município de São Paulo. • <b>LEI Nº 14.933, DE 5 DE JUNHO DE 2009</b> - Institui a Política de Mudança do Clima no Município de São Paulo • <b>PORTARIA Nº 06/SVMA.G/2007</b> - Institui a compensação das emissões de Gases de Efeito Estufa (GEE) e o manejo adequado dos resíduos gerados pelos eventos realizados nos parques municipais de São Paulo, a saber: shows, concertos, exposições e eventos do gênero, envolvendo a circulação de grande público. • <b>PORTARIA 83 /SVMA-G/2006</b> - Constitui o Grupo de Trabalho que irá subsidiar o desenvolvimento de ações relativas à mitigação de Mudanças Climáticas e à Ecoeconomia.  <b>Valinhos • LEI Nº 4253, DE 06 DE MARÇO DE 2008</b> - Institui a compensação às emissões de Gases de Efeitos Estufa (GEE) e o manejo adequado dos resíduos gerados por empresas que vierem a se instalar no Município</p>
<p>Tocantins: • <b>DECRETO No 3.007, de 18 de abril de 2007</b> - Cria o Fórum Estadual de Mudanças Climáticas e de Biodiversidade. • <b>LEI Nº 1.917, DE 17 DE ABRIL DE 2008</b> - Institui a Política Estadual sobre Mudanças Climáticas, Conservação Ambiental e Desenvolvimento Sustentável do Tocantins, e adota outras providências.</p>	<p>Palmas: • <b>LEI Nº 1182, DE 13 DE MAIO DE 2003</b> - Dispõe sobre a Política Municipal de Mudanças Climáticas e dá outras providências.</p>

Fonte: autoria própria, baseada em dados disponíveis em:  
<<http://homologa.ambiente.sp.gov.br/proclima/legislacao/federal.asp>>

Em novembro de 2007, o Decreto de nº 6.263, entre outras providências, criou o Comitê Interministerial sobre Mudança do clima com a finalidade de orientar elaboração, a implementação, o monitoramento e a avaliação do Plano Nacional sobre Mudança do Clima<sup>38</sup>. O art. 1º e incisos do decreto supracitado dispõe acerca da competência do Comitê. Ei-los, *in verbis*:

**“Art. 1o** Fica instituído o Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima - CIM, de caráter permanente, para:  
I - orientar a elaboração, a implementação, o monitoramento e a avaliação do Plano Nacional sobre Mudança do Clima;  
II - propor ações prioritárias a serem implementadas no curto prazo;  
III - aprovar proposições submetidas pelo Grupo Executivo de que trata o art. 3o ;  
IV - apoiar a articulação internacional necessária à execução de ações conjuntas, troca de experiências, transferência de tecnologia e capacitação;  
V - aprovar a instituição de grupos de trabalho para assessorar o Grupo Executivo;  
VI - identificar ações necessárias de pesquisa e desenvolvimento;  
VII - propor orientações para a elaboração e a implementação de plano de comunicação;  
VIII - promover a disseminação do Plano Nacional sobre Mudança do Clima na sociedade brasileira;  
IX - propor a revisão periódica do Plano Nacional sobre Mudança do Clima; e  
X - identificar fontes de recursos para a elaboração, a implementação e o monitoramento do Plano Nacional sobre Mudança do Clima.”

Posteriormente, em 2008 foi criado o Plano Nacional sobre Mudança do Clima, o mesmo prevê ações para mitigar os impactos relativos à mudança do clima como: estudos científicos, sistema de monitoramento e estímulo concernentes à realização de inventários de emissões do setor privado. A tabela abaixo dispõe os compromissos do Brasil para conter suas emissões<sup>39</sup>, os quais foram submetidos pelo Brasil como compromissos nacionais (NAMAs) em resposta ao Acordo de

---

<sup>38</sup> Disponível em:<[http://www.fiesp.com.br/arquivos/2011/mudanca\\_do\\_clima/pnmc.pdf](http://www.fiesp.com.br/arquivos/2011/mudanca_do_clima/pnmc.pdf)>. Acesso em: 18/10/2011.

<sup>39</sup> Lembrando que a proposta brasileira para redução voluntária de emissões, surgida a partir da COP-15, realizada em Copenhague, prevê um corte entre 36,1% e 38,9% nas emissões até 2020.

Copenhague. O Plano Nacional dispõe os seguintes compromissos<sup>40</sup> para reduzir as emissões em território nacional até 2030:

- **Até 2015-** aumentar a reciclagem de resíduos sólidos urbanos em 20%;
- **Até 2020-** reduzir em 80% o índice de desmatamento anual na Amazônia; ampliar em 11% ao ano o consumo interno de etanol; dobrar a área de florestas plantadas no Brasil para 11 milhões de hectares, sendo 2 milhões de hectares com uso de espécies nativas; trocar 1 milhão de geladeiras antigas por ano; reduzir as perdas não técnicas na distribuição de energia elétrica à taxa de 1000 GWh por ano;
- **Até 2030-** aumentar a oferta de energia elétrica de cogeração, principalmente a do bagaço de cana-de-açúcar, para 11,4% da oferta total de eletricidade no País.

Retomando a formulação da legislação referente ao combate da mudança do clima na seara federal, nosso país, institui sua Política Nacional sobre Mudança do Clima em 2009, através da Lei Federal de nº 12.187, após encerramento da COP-15, realizada em Copenhague. O art. 4º da referida política preconiza suas finalidade. Art. 4º, *in verbis*:

“Art. 4º A Política Nacional sobre Mudança do Clima - PNMC visará:

I - à compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a proteção do sistema climático;

II - à redução das emissões antrópicas de gases de efeito estufa em relação às suas diferentes fontes;

III - (VETADO);

IV - ao fortalecimento das remoções antrópicas por sumidouros de gases de efeito estufa no território nacional;

V - à implementação de medidas para promover a adaptação à mudança do clima pelas 3 (três) esferas da Federação, com a participação e a colaboração dos agentes econômicos e sociais interessados ou beneficiários, em particular aqueles especialmente vulneráveis aos seus efeitos adversos;

VI - à preservação, à conservação e à recuperação dos recursos ambientais, com particular atenção aos grandes biomas naturais tidos como Patrimônio Nacional;

VII - à consolidação e à expansão das áreas legalmente protegidas e ao incentivo aos reflorestamentos e à recomposição da cobertura vegetal em áreas degradadas;

VIII - ao estímulo ao desenvolvimento do Mercado Brasileiro de Redução de Emissões - MBRE.

Parágrafo único. Os objetivos da Política Nacional sobre Mudança do Clima deverão estar em consonância com o desenvolvimento sustentável a fim de

<sup>40</sup> Disponível em:< <http://www.brasil.gov.br/cop/panorama/o-que-o-brasil-esta-fazendo/plano-nacional-sobre-mudanca-do-clima>>. Acesso em: 10/01/2012.

buscar o crescimento econômico, a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais”.

Podemos observar que o legislador ao dispor a finalidade da Política se preocupou em compatibilizar o desenvolvimento sócio-econômico brasileiro com a proteção do sistema climático, claramente em consonância com o princípio das responsabilidades comuns, mas diferenciadas de acordo com as respectivas capacidades dos Estados-Partes, descrito no art. 3º da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima. A diferenciação das responsabilidades é proporcional à contribuição histórica de emissões dos países desenvolvidos e às emissões presentes e futuras dos países em desenvolvimento necessárias para que os mesmos erradiquem de seus territórios os passivos sócio-econômicos.

Nessa linha, o Professor Édis Milaré, dedicou um capítulo inteiro de sua obra<sup>41</sup> para comentar o texto da Política Nacional sobre Mudança do Clima, neste contexto, o mesmo, afirma:

“(...) o país que tem grande peso na contribuição para o efeito estufa (por conta do desflorestamento) passa a ter peso igualmente grande nas decisões conjuntas em âmbito internacional. As fronteiras do Brasil se alargam com uma nova dimensão geopolítica. Sob esse prisma, a PNMC pode ser uma contribuição para o ordenamento jurídico internacional no que concerne ao meio ambiente, além de ser determinante na efetivação dos compromissos assumidos pelo país, desde 1992, em relação às mudanças climáticas globais.” (MILARÉ: 2011, p. 852)

Destarte o art. 5º, estatui acerca das diretrizes para implementação da PNMC:

“Art. 5º São diretrizes da Política Nacional sobre Mudança do Clima:  
I - os compromissos assumidos pelo Brasil na Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, no Protocolo de Quioto e nos demais documentos sobre mudança do clima dos quais vier a ser signatário;  
II - as ações de mitigação da mudança do clima em consonância com o desenvolvimento sustentável, que sejam, sempre que possível, mensuráveis para sua adequada quantificação e verificação a posteriori;

---

<sup>41</sup> MILARÉ, Édis. Direito do Ambiente. A gestão Ambiental em foco. 7ª Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

- III - as medidas de adaptação para reduzir os efeitos adversos da mudança do clima e a vulnerabilidade dos sistemas ambiental, social e econômico;
- IV - as estratégias integradas de mitigação e adaptação à mudança do clima nos âmbitos local, regional e nacional;
- V - o estímulo e o apoio à participação dos governos federal, estadual, distrital e municipal, assim como do setor produtivo, do meio acadêmico e da sociedade civil organizada, no desenvolvimento e na execução de políticas, planos, programas e ações relacionados à mudança do clima;
- VI - a promoção e o desenvolvimento de pesquisas científico-tecnológicas, e a difusão de tecnologias, processos e práticas orientados a:
- a) mitigar a mudança do clima por meio da redução de emissões antrópicas por fontes e do fortalecimento das remoções antrópicas por sumidouros de gases de efeito estufa;
  - b) reduzir as incertezas nas projeções nacionais e regionais futuras da mudança do clima;
  - c) identificar vulnerabilidades e adotar medidas de adaptação adequadas;
- VII - a utilização de instrumentos financeiros e econômicos para promover ações de mitigação e adaptação à mudança do clima, observado o disposto no art. 6º;
- VIII - a identificação, e sua articulação com a Política prevista nesta Lei, de instrumentos de ação governamental já estabelecidos aptos a contribuir para proteger o sistema climático;
- IX - o apoio e o fomento às atividades que efetivamente reduzam as emissões ou promovam as remoções por sumidouros de gases de efeito estufa;
- X - a promoção da cooperação internacional no âmbito bilateral, regional e multilateral para o financiamento, a capacitação, o desenvolvimento, a transferência e a difusão de tecnologias e processos para a implementação de ações de mitigação e adaptação, incluindo a pesquisa científica, a observação sistemática e o intercâmbio de informações;
- XI - o aperfeiçoamento da observação sistemática e precisa do clima e suas manifestações no território nacional e nas áreas oceânicas contíguas;
- XII - a promoção da disseminação de informações, a educação, a capacitação e a conscientização pública sobre mudança do clima;
- XIII - o estímulo e o apoio à manutenção e à promoção:
- a) de práticas, atividades e tecnologias de baixas emissões de gases de efeito estufa;
  - b) de padrões sustentáveis de produção e consumo.”

É notória a preocupação contida nas diretrizes no que pertine os recursos para implementação da Política Nacional. (MILARÉ: 2011, p.830). A Política Nacional foi expressa ao fomentar o uso de mecanismo de mercado no combate à mudança do clima, de forma a fornecer fundamento jurídico para as conclusões da presente monografia.

Outro avanço no conteúdo da PNMC é a criação de planos setoriais para mitigação e adaptação às mudanças do clima com finalidade de consolidar uma economia de baixo carbono, preconizado pelo art. 11, parágrafo único da referida política. Esse planos setoriais ainda não foram publicados, em razão de sua complexidade e das negociações em andamento com os setores envolvidos.

De suma importância também são as metas para redução de emissões asseveradas no art. 12 da PNMC, segundo o qual o Brasil adotará compromisso nacional voluntário, ações de mitigação das emissões de gases de efeito estufa, com vistas em reduzir entre 36,1% (trinta e seis inteiros e um décimo por cento) e 38,9% (trinta e oito inteiros e nove décimos por cento), suas emissões projetadas até 2020. Para melhor compreensão dos detalhes da concepção do regime jurídico climático nacional, inclusive para compreender críticas doutrinárias acerca da meta nacional assumida em lei, recomenda-se a leitura da obra “Tópicos de Direito Ambiental-30 anos da Política Nacional do Meio Ambiente”<sup>42</sup>.

Assim, o REDD será uma oportunidade para por em prática as metas no Plano Nacional de Mudança do Clima, que visa reduzir o desmatamento em 80% até 2020, ademais, durante a COP -16 foi consolidada a criação do Fundo Verde do Clima para garantir que os países em desenvolvimento recebam recursos das nações industrializadas para redução de suas emissões de CO<sub>2</sub> e o estabelecimento do REDD como compensação financeira para os países que mantiverem e preservarem suas florestas<sup>43</sup>.

Apresentou-se neste capítulo breve histórico da concepção do regime jurídico-climático nacional, pois foge do presente trabalho uma análise profunda da legislação nacional sobre mudança do clima. Para aprofundamento, recomenda-se a doutrina acima citada em comemoração aos 30 anos da política nacional do meio ambiente, bem como as referências bibliográficas ao final do trabalho.

Devemos lembrar, que o tema do presente trabalho é a implementação do REDD em florestas públicas, grande parte das florestas hoje ainda preservadas no país estão em áreas públicas especialmente Unidades de Conservação, nos termos

---

<sup>42</sup> Autores: Antônio Augusto Reis, Guilherme J. S. Leal, Rômulo S. R. Sampaio. Livraria e Editora Lumen Juris, 2011.

<sup>43</sup> “ O estabelecimento do mecanismo de Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação garantirá que países tropicais, que preservem e mantenham suas florestas em pé, sejam compensadas financeiramente pelos países desenvolvidos, pois contribuem para evitar o aquecimento do planeta. Trata-se de uma medida barata e eficaz já que o desmatamento responde por 15% das emissões globais.”  
Disponível em: < <http://planetasustentavel.abril.com.br/blog/blog-da-redacao/cop16-paises-fecham-acordo-criam-fundo-verde-276504/>>. Acesso em: 10/01/2012.

da Lei Federal 9.985/00 que criou o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza. Isso porque os gestores das florestas públicas enfrentam grande dificuldade em conceber com segurança jurídica um modelo de implementação de projetos de REDD, o que prejudica o potencial do Brasil em lançar mão desse mecanismo financeiro ambiental. Para entender esse potencial, vamos analisar as normas internacionais específicas sobre REDD.

## **5. REDD COMO INSTRUMENTO DE MITIGAR O AQUECIMENTO GLOBAL: Análise das principais normas e decisões internacionais**

Com base nos capítulos anteriores percebemos o avanço rápido nos estudos científicos e nas discussões acerca da mudança do clima na esfera internacional, nas Conferências das Partes e na legislação brasileira. É consenso científico que os Estados devem adotar ações para conter suas emissões e não elevar a níveis preocupantes a temperatura do planeta.

Essa preocupação pode ser vista nas conclusões do quarto relatório do IPCC, pois segundo o relatório há evidências de que muitos sistemas naturais estão sendo afetados pela mudança do clima e principalmente pelos aumentos de temperatura, e que as emissões de GEE que contribuem para o aquecimento global deveriam cair entre 50% e 85% comparadas às emissões de 2000, até 2050, e que as emissões globais devem atingir seu pico bem antes de 2020, com um declínio substancial a partir daí, de modo a limitar o aumento nas temperaturas médias globais a 2°C acima dos níveis pré-industriais<sup>44</sup>. Infelizmente, as medições anuais somente demonstram aumento nas emissões globais apesar dos alertas do IPCC e das declarações internacionais das Partes nas COPs.

Neste sentido, para mitigar o problema climático do planeta é necessário reduzir as emissões antrópicas de gases de efeito estufa e especialmente do CO<sub>2</sub>, haja vista que o desmatamento e a queima das florestas tropicais é a segunda maior fonte de emissões de GEE que provocam o aquecimento global. O desflorestamento representa 18% a 25% das emissões globais, e fica atrás somente das emissões causadas pelo uso de energia. Todavia, vale ressaltar, que segundo o Relatório de Stern, as florestas oferecem a maior e singular oportunidade para reduções lucrativas e imediatas das emissões de carbono<sup>45</sup>. Lembramos ademais, que as florestas

---

<sup>44</sup> Disponível em:< [http://www.mct.gov.br/upd\\_blob/0015/15131.pdf](http://www.mct.gov.br/upd_blob/0015/15131.pdf)>. Acesso em: 15/01/2012.

<sup>45</sup> Disponível em:< [http://www.institutocarbonobrasil.org.br/reportagens\\_carbonobrasil/noticia=175141](http://www.institutocarbonobrasil.org.br/reportagens_carbonobrasil/noticia=175141)>. Acesso em: 15/01/2012.

tropicais cobrem 15% da superfície terrestre e contém 25% do carbono existente na biosfera<sup>46</sup>.

Portanto, dentre as atividades antrópicas que contribuem diretamente para aumentar as concentrações de GEE na atmosfera terrestre, o desmatamento é uma importante fonte de emissão de carbono. Ademais, combater o desmatamento traria outros importantes benefícios socioambientais além da mitigação da mudança do clima, tais quais, conservação a biodiversidade, preservação da qualidade e quantidade dos serviços ambientais e ciclos naturais, manutenção das condições de vida para as comunidades tradicionais, entre diversos outros benefícios socioambientais em escala global, nacional, regional e local.

Sobre o desmatamento informam Philippi Jr.e Alves (2004, p.238):

[...] o desmatamento, dentre outros danos, atua como importante fonte produtora de gases de efeito estufa, notadamente o gás carbônico, mas libera também outros gases como CO, CH<sub>4</sub>, N<sub>2</sub>O. As florestas tropicais ( que apresentam maior índice de derrubada no mundo), contém cerca de 40% do carbono vegetal do planeta,e seus solos retêm aproximadamente 15% do carbono existente no solo da terra.

Neste sentido, ganham notoriedade os impactos causados pelo desmatamento e degradação florestal, e na sequência os debates acerca dos mecanismos de redução de emissões por desmatamento e degradação<sup>47</sup> vem ganhando espaço nas discussões internacionais.

Assim, oportunamente, surge o mecanismo de REDD que tem por escopo conter o desmatamento, considerado hodiernamente, uma importante fonte emissora de cerca de 20% das emissões de carbono no planeta, ademais, o mecanismo poderá

---

<sup>46</sup> O pequeno livro do REDD+,um guia de proposta governamentais e não-governamentais para a redução de emissões por desmatamento e degradação. 2009, p. 09. Disponível para download em:< <http://www.ipam.org.br/biblioteca/livro/O-Pequeno-Livro-do-REDD-/336>>. Acesso em: 15/01/2012.

<sup>47</sup> Redução das Emissões de Desmatamento e Degradação (REDD) aliada a ações de conservação, manejo florestal sustentável e incremento de estoque de carbono florestal (REDD+).

ajudar na diminuição da pobreza, preservação da biodiversidade e do ecossistema terrestre, entre inúmeros outros co-benefícios socioambientais<sup>48</sup>.

O conceito de REDD é oriundo da parceria de pesquisadores brasileiros e americanos que deu origem a uma proposta conhecida como “Redução Compensada de emissões”<sup>49</sup> (SANTILLI, et al 2000 apud RETTMANN)<sup>50</sup>, apresentada na Itália durante a COP-9 pelo IPAM<sup>51</sup> e seus colaboradores.

O conceito de Redução Compensada de Emissões foi a base para início das discussões sobre o REDD nas Conferências posteriores<sup>52</sup>. Por sua vez, as discussões acerca da temática “redução de emissões por desmatamento em países em desenvolvimento e abordagens para estimular a ação”, iniciaram em 2005, durante a COP-11, em Montreal<sup>53</sup>, em que as Partes Papua-Nova Guiné e Costa Rica, apoiadas por mais oito países, solicitaram que o tema fosse incluído nas discussões, haja vista que até então não fora realizado acordo algum no tange o desmatamento evitado dentro do contexto da mudança do clima. Durante essa Conferência as Partes países em desenvolvimento foram convidadas a submeter suas concepções acerca do REDD. Ademais, foi solicitada à Secretaria da Convenção a organização de um *workshop* para tratar especificamente do tema redução de emissões por desmatamento.

Importa salientar, que a COP-11 foi o marco introdutório da temática sobre o desmatamento nos encontros e debates internacionais sobre mudança do clima, e o tema também foi incluído na agenda do SBSTA<sup>54</sup>, ensejando avanço técnico-científico

---

<sup>48</sup> Disponível em:< [http://www.threddesk.org/redd\\_book](http://www.threddesk.org/redd_book)>. Acesso em: 20/01/2012.

<sup>49</sup> Segundo esta proposta, os países em desenvolvimento detentores de florestas tropicais, que conseguissem promover reduções das suas emissões nacionais oriundas de desmatamento receberiam compensação financeira internacional correspondente às emissões evitadas.

<sup>50</sup> Disponível em:< <http://www.ipam.org.br/saiba-mais/O-que-e-e-como-surgiu-o-REDD-3>>. Acesso em: 03/01/2012.

<sup>51</sup> **O INSTITUTO DE PESQUISA AMBIENTAL DA AMAZÔNIA** é uma organização científica, não-governamental e sem fins lucrativos que há 16 anos trabalha por um desenvolvimento sustentável da Amazônia que seja pautado pelo crescimento econômico, pela justiça social e pela proteção da integridade funcional dos ecossistemas da região. Fundado em 29 de maio de 1995, em Belém/PA.

<sup>52</sup> Disponível em:< <http://www.ipam.org.br/saiba-mais/O-que-e-e-como-surgiu-o-REDD-3>>. Acesso em: 03/01/2012.

<sup>53</sup> Disponível em:<FCCC/CP/2005/MISC.1>. Acesso em: 03/01/2012.

<sup>54</sup> Subsidiary Body on Scientific and Technological Advice (Órgão Subsidiário de Assessoramento Científico e Tecnológico da Convenção). Compete ao órgão fornecer às Partes, informações e aconselhamento sobre assuntos científicos e tecnológicos concernentes à Convenção.

no âmbito das discussões internacionais sobre as conseqüências do desmatamento para o aquecimento global.

A cidade de Roma sediou o primeiro *workshop* sobre o REDD<sup>55</sup>, em 2006. Sobre os acordos realizados no encontro, informa KRUG (2009)<sup>56</sup>:

- Reconhecimento dos avanços em monitorar mudanças da área e cobertura florestal utilizando técnicas de sensoriamento remoto;
- Disponibilidade de ferramentas e métodos para estimar e monitorar mudanças nos estoques de carbono florestal, tais como medidas de campo e inventários florestais tradicionais;
- Limitação do sensoriamento remoto para estimar, de forma direta, carbono na biomassa ou estoques de carbono florestal. Necessidade de se recorrer a inventários florestais e reconhecimento de que há poucos inventários florestais nacionais, particularmente em países tropicais. Necessidade de recursos significativos para realizar inventários florestais em nível nacional. Estimativas confiáveis de estoques de carbono exigem o uso de tecnologias de sensoriamento remoto que tenham uma relação custo/eficiência e dados de campo;
- Viabilidade do uso de equações alométricas para estimar estoques de carbono, embora requerendo informações detalhadas sobre tipologias florestais, número de árvores e espécies, e implicações no custo, dependendo do grau de confiança adotado; e
- Existência de diferentes definições para florestas e processos relacionados a florestas, construídas para tratar de diferentes processos, resultando em diferentes estimativas de emissões de gases de efeito estufa por desmatamento.

Em março de 2007, a Austrália sediou o segundo *workshop* sobre o REDD, a reunião ajudou na elucidação e compreensão das questões referentes à redução das emissões por desmatamento nos países em desenvolvimento culminando no debate sobre abordagens políticas, incentivos, requisitos técnicos e metodológicos referentes à implementação do REDD, bem como a avaliação de seus resultados e confiabilidade<sup>57</sup>.

Várias propostas foram discutidas nesse *workshop*, e sobressaiu no encontro a proposta feita pela Índia sobre uma possível compensação para os Estados que através suas políticas e medidas de conservação mantenham e aumentem suas áreas florestais, e conseqüentemente seus estoques de carbono. Todavia, para tanto, deve haver um sistema confiável de monitoramento, a criação de um novo mecanismo

---

<sup>55</sup> Disponível em:< [http://unfccc.int/methods\\_and\\_science/lulucf/items/3757.php](http://unfccc.int/methods_and_science/lulucf/items/3757.php)>. Acesso em: 03/01/2012.

<sup>56</sup> Disponível no site da Convenção em FCCC/SBSTA/2006/10.Apud Krug, 2009.

<sup>57</sup> Disponível em:< [http://unfccc.int/methods\\_and\\_science/lulucf/items/3896.php](http://unfccc.int/methods_and_science/lulucf/items/3896.php)>. Acesso em: 15/01/2012.

financeiro subordinado à verificação de incrementos de estoque de carbono apartado do MDL. (KRUG: 2009, p. 04).

Na sequência das discussões específicas sobre o REDD, o Secretariado da Convenção convocou às Partes para o terceiro *workshop*, realizado em 2008, no Japão, na cidade de Tóquio. Durante o encontro foram abordadas as questões metodológicas relativas à redução das emissões proveniente do desmatamento e degradação florestal nos países em desenvolvimento, destacando-se a discussão sobre desenvolvimento de metodologias para estimar, monitorar e reportar as emissões de GEEs por desmatamento e degradação florestal, e opções para avaliar a eficácia das ações contidas nas decisões da COP 13.

A Decisão de nº 1 da referida COP, aduz sobre adoção de políticas e incentivos positivos para reduzir as emissões por desmatamento e degradação florestal nos países em desenvolvimento, e assevera a importância da conservação e do manejo florestal para aumentar os estoques de carbono.

Releva destacar, que o desenvolvimento das discussões internacionais acerca dos efeitos do desmatamento e degradação para a mudança do clima ensejou a instituição do REDD como um mecanismo para mitigar as emissões provenientes do desmatamento e da degradação florestal. A Decisão de nº 2 no âmbito da COP 13, sobre “redução das emissões provenientes de desflorestamento nos países em desenvolvimento: abordagens de incentivo à ação” reconhece que urge a adoção de medidas significativas para conter as emissões de GEEs oriundas do desmatamento, e degradação florestal, salvaguardando, porém, as necessidades das comunidades locais e indígenas serem ouvidas, e incentiva as Partes reduzirem voluntariamente suas emissões procedentes do desmatamento e da degradação das florestas<sup>58</sup>.

Deve-se ressaltar que toda a negociação sobre REDD ocorre no âmbito da Convenção do Clima e nunca do Protocolo de Quioto, pois, é consenso nas negociações que desmatamento evitado não deve ser inserido nos mecanismo de mercado, criados pelo Protocolo de Quioto, tal qual o MDL. São vários os argumentos jurídicos, técnicos e políticos que amparam tal postura das Partes.

---

<sup>58</sup> UNFCCC. Decidões 1/2, COP 13. Disponível em:<  
<http://unfccc.int/documentation/decisions/items/3597.php?such=j&volltext=/CP.13>>. Acesso em 15/01/2012.

Em Copenhague, durante a COP-15, avançou a discussão acerca dos projetos de REDD, e os mesmos devem desenvolver ações para: redução de emissões provenientes do desmatamento e da degradação florestal nos países em desenvolvimento; conservação florestal; manejo sustentável das florestas e aumento dos estoques de carbono das florestas nos países em desenvolvimento, ou seja, um *plus surge* o REDD+. Ademais, a Decisão de nº 4 desta Conferência trouxe em seu bojo orientação metodológica para as atividades relacionadas com a redução das emissões por desmatamento e degradação florestal; conservação, gestão sustentável e valorização da floresta e dos estoques de carbono nos países em desenvolvimento<sup>59</sup>.

#### Avanços sobre o REDD no âmbito da COP-15:

Necessidade de ações em REDD, reconhecendo ainda que as atividades que busquem o aumento e a conservação do estoque de carbono florestal em áreas que possuíam florestas até 1990. Isto significa que, não existe o risco de REDD incentivar a transformação de florestas naturais em plantações (somente e possível reflorestar florestas naturais e não terrenos sem florestas com espécies exóticas - aflorestamento);  
Viabilização de financiamentos consolidados, sendo estes aplicados segundo três fases, conforme sugerido no REDD OAR;  
Garantias de participação das populações indígenas e tradicionais;  
Consistência com a preservação de biodiversidade;  
Não compatibilidade com a conversão de florestas naturais;  
Busca por mecanismos que eliminem possíveis vazamentos e riscos de não-permanência. (MOUTINHO et Al. 2011, p. 46).

Em sequência, a COP-16, realizada em Cancun, também fez progressos nas discussões acerca do REDD, foi sugerido que os países estabelecessem estratégias para controlar o desmatamento e as mesmas poderão ser incorporadas ao REDD, foi solicitado às Partes países em desenvolvimento que planejem ações nacionais contra o desmatamento com níveis de emissões de referência para florestas nacionais e um sistema de monitoramento transparente<sup>60</sup>.

No encontro, foi criado o *Green Climate Fund*<sup>61</sup>, com previsão anual de investimento US\$ 100 bilhões até 2020, direcionado para elaboração de projetos de

<sup>59</sup> Disponível em: < [http://www.mct.gov.br/upd\\_blob/0211/211245.pdf](http://www.mct.gov.br/upd_blob/0211/211245.pdf)>. Acesso em: 15/01/2012.

<sup>60</sup> Disponível em: < <http://unfccc.int/resource/docs/2010/cop16/eng/07a01.pdf>>. Acesso em 10/01/2012.

<sup>61</sup> Fundo do Clima Verde, criado para financiar ajuda aos países em desenvolvimento no contexto da mudança do clima.

adaptação e desenvolvimento de baixo carbono. Em Cancun também foram definidas as salvaguardas socioambientais para o desenvolvimento e implementação dos projetos de REDD.

Em Durban, em 2011, na 17ª Conferência das Partes, foi decidido que as Partes deverão fornecer informações sobre como as salvaguardas<sup>62</sup> são abordadas e respeitadas, medidas de segurança levando em consideração as circunstâncias nacionais e respectivas capacidades, reconhecendo a soberania nacional, a legislação, os acordos e obrigações internacionais pertinentes. Ademais, as abordagens políticas e incentivos positivos voltadas para ações de mitigação no setor florestal, devem promover a redução da pobreza e beneficiar a biodiversidade, resiliência do ecossistema e promover e apoiar as salvaguardas.

As Partes devem apresentar propostas sobre os níveis de emissão de referência de floresta, quanto as fontes de financiamento para os projetos de REDD não houve definição no encontro.

No tocante ao desmatamento, para melhor entendimento do tema do presente trabalho, importa salientar as causas históricas do desmatamento e degradação em florestas tropicais. Assim, informam Moutinho et al. (2011, p.31)<sup>63</sup>:

O desmatamento das florestas tropicais é o resultado da interação de inúmeros fatores que variam ao longo de dois eixos: um geográfico e outro temporal (anual). É, portanto, um fenômeno complexo. Contudo as causas do desmatamento e degradação florestal parecem ser as mesmas nas diferentes regiões tropicais do planeta. Resumidamente, as causas podem ser diretas e indiretas. As diretas estão ligadas a conversão de florestas em áreas para agricultura ou criação de gado (visando ou não a posse da terra), exploração madeireira, e incêndios florestais. Já as indiretas,

---

<sup>62</sup>Considerações sobre as Salvaguardas REDD+: (a) ser consistente com a orientação identificadas na Decisão 1/CP.16, apêndice I, ponto ; (b) fornecer informação transparente e consistente que pode ser acessado por todas as partes interessadas e atualizado em uma base regular; (c) ser transparentes e flexíveis para permitir melhorias ao longo do tempo; (d) fornecer informação sobre como todos os dispositivos de proteção referidos no apêndice I da Decisão 1/CP.16 estão sendo abordados e respeitados; e ser orientada por país e implementado a nível nacional; (f) construir em cima dos sistemas existentes, conforme o caso. Disponível em: <<http://unfccc.int/2860.php>>. Acesso em: 15/01/2012.

<sup>63</sup> MOUTINHO, Paulo et al. **REDD no Brasil: um enfoque amazônico**: fundamentos, critérios e estruturas institucionais para um regime nacional de Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação Florestal – REDD. Brasília, DF : Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, 2011, p. 31. Disponível em: <<http://ipam.org.br/biblioteca/livro/REDD-no-Brasil-um-enfoque-amazonico-fundamentos-criterios-e-estruturas-institucionais-para-um-regime-nacional-de-Reducao-de-Emissoes-por-Desmatamento-e-Degradacao-Florestal-REDD/583>>. Acesso em :15/01/2012.

referem-se aos subsídios para a pecuária e agronegócio, à política de investimentos em infra-estrutura, aos problemas fundiários, à ausência de governança e fiscalização por parte do governo, a demanda por produtos florestais (madeira e outros), e ao mercado (preço) favorável a produtos (grãos e carne, por exemplo) produzidos em áreas antes ocupadas por florestas.

Neste contexto do aquecimento global, o Brasil poderá contribuir substancialmente para a mitigação da mudança climática global, fazendo uso de projetos de REDD em suas florestas com o escopo de reduzir suas emissões de GEE oriundas de desmatamento e aumentar seus estoques de carbono florestal.

Há subsídios jurídicos para tanto, seja no direito internacional ou na legislação nacional. Após concluirmos haver subsídios jurídicos suficientes para implementarmos REDD em florestas públicas no Brasil, vamos estudar um pouco melhor o potencial desse mecanismo para fomentar a conservação de nossas florestas.

## 6. DOUTRINA EM FORMAÇÃO NO BRASIL SOBRE O POTENCIAL DO REDD NO PAÍS. CONTROVÉRSIAS SOBRE A POSSIBILIDADE DE GERAÇÃO DE CRÉDITOS DE CARBONO POR MEIO DE PROJETOS DE REDD

Com o avanço das negociações internacionais acerca das emissões de GEE por desmatamento e degradação, não recepcionadas pelo Protocolo de Quioto, o REDD<sup>64</sup> parece ser a solução imediata para conter essas emissões em países em desenvolvimento e implantar uma nova economia florestal de baixo carbono. Atualmente, o grande óbice à sua implementação é a falta de recursos financeiros suficientes para que os países em desenvolvimento possam implementar apropriadamente o mecanismo de REDD+ com uma abordagem flexível e o devido respeito às salvaguardas. As complexidades técnicas poderiam ser inicialmente superadas com atividades experimentais, mediante certas flexibilidades no rigor técnico, desde que houvesse boa vontade dos países desenvolvidos em financiar o início da implementação do mecanismo.

O Brasil ocupa lugar de destaque entre os países emissores de gás carbônico, é considerado um dos maiores poluidores no ranking dos maiores emissores de GEE oriundos do desmatamento e degradação florestal<sup>65</sup>. Portanto, o mecanismo de REDD pode ser a solução para a manutenção das florestas brasileiras e seus estoques de carbono, ademais, minimizará os impactos da mudança global do clima. E hoje há um modelo internacional sendo concebido para financiar essas atividades de redução do desmatamento, o que devemos aproveitar.

Nosso país possui a segunda maior área florestal do mundo, com 516 milhões de hectares de florestas naturais e plantadas, perde só para a Rússia, sendo que grande parte das florestas hoje ainda preservadas no território brasileiro estão em área pública. Atualmente, não há clara orientação jurídica ao Poder Público sobre a melhor forma jurídica de implementar projetos de REDD em suas florestas e vender

---

<sup>64</sup> Durante a COP 15, avançou a discussão acerca dos projetos de REDD, e os mesmos devem desenvolver ações para: redução de emissões provenientes do desmatamento e da degradação florestal nos países em desenvolvimento; conservação florestal; manejo sustentável das florestas e aumento dos estoques de carbono das florestas nos países em desenvolvimento, ou seja, um *plus*, o REDD+.

<sup>65</sup> KLINTOWITZ, Jaime. Apocalipse já. *Revista Veja*, n. 1961, a.39, p. 68-83, 2006. Apud FREITAS et Al.

os créditos de carbono, o que prejudica bastante o potencial de mitigação da mudança do clima no Brasil. Para receber doações internacionais e internas com a finalidade de suprirem a despesa com o combate ao desmatamento, em 2008, através do Decreto Federal de nº 6.527, o Governo Federal, criou o Fundo Amazônia. A alternativa, para conter o desmatamento no Estado brasileiro e mitigar o aquecimento global é a implementação de projetos de redução de emissões por desmatamento e degradação.

Acerca do potencial florestal, informa ZANETTI (2008, p. 113):

Para o Brasil e seu setor florestal, a questão da participação das florestas na redução dos níveis gasosos, notadamente o CO<sub>2</sub>, representa uma série de oportunidades no que concerne o uso racional e à sustentabilidade.

Referente ao potencial brasileiro para de projetos de REDD, e sua viabilidade de inclusão em um mecanismo mercado, informa Krug<sup>66</sup>:

O Brasil é considerado o país mais preparado para REDD, por conta de ter um Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia, ter um sistema de monitoramento extremamente confiável para o desmatamento (incluindo, mais recentemente, degradação florestal), estar demonstrando ter a capacidade de reduzir as suas emissões por desmatamento na Amazônia, de já estar engajado em atividades de capacitação no monitoramento de florestas e estar transferindo suas tecnologias para processamento de dados, administração de grandes bancos de dados, etc.

[...] Dentro do Protocolo de Quioto, o REDD entraria no Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL), único mecanismo que permite a participação de países desenvolvidos. Mas não sou otimista sobre a inclusão de REDD em um mecanismo de mercado, pois seriam necessárias metodologias muito precisas e sofisticadas, difíceis de serem alcançadas.

---

<sup>66</sup> Disponível em:< <http://www.brasil.gov.br/noticias/arquivos/2010/12/3/avancos-obtidos-desde-copenhague-ajudam-negociacao-na-cop-16-afirma-thelma-krug>>. Acesso em: 18/01/2012.

Em mesmo escopo dispõe Moutinho et Al. (2011): “O país se encontra suficientemente preparado e numa posição privilegiada de modo a aproveitar todo o potencial que este novo mecanismo econômico oferece.”

Sabe-se que a geração de créditos de carbono por meio de projetos de REDD não é tema pacífico, havendo doutrina em sentido contrário, seja no sentido de não concordar com a emissão de créditos de carbono para projetos de desmatamento evitado, ou no sentido de permitir a geração de pequena quantidade desses créditos para projetos de REDD.

Algumas organizações ambientais temem que o mercado de crédito de carbono seja sobrecarregado pelos créditos de mecanismos florestais ensejando a redução do preço do crédito de carbono no mercado<sup>67</sup>. Resumidamente, entendem que os mecanismos de créditos de carbono somente poderiam ser utilizados quando houvesse ação de reflorestamento ou florestamento, mas não no caso do desmatamento evitado.

Sobre o tema, diferente da renomada pesquisadora do INPE, Telma Krug, o pesquisador do IPAM, Paulo Moutinho defende os mecanismos de mercado: “Doações voluntárias não serão suficientes para o tamanho do desafio que é preservar as florestas tropicais.” O mesmo acredita na possibilidade da implementação de um mecanismo de REDD em sem comprometer o preço do carbono, exemplificado com a possibilidade metas altas de redução ou metas adicionais<sup>68</sup>.

O mecanismo retrocitado poderá contribuir para alcançar as metas previstas, por exemplo, na Política Nacional sobre Mudança do Clima, neste aspecto aduz Brito (2011)<sup>69</sup> :

[...] Brasil poderá ou não repassar as reduções obtidas com REDD+ para outros países, antes de reduzir 36,1% e 38,9% de suas emissões projetadas para 2020. Segundo, a definição de como irá funcionar o Mercado Brasileiro de Redução de Emissões previsto na Lei de Política Nacional de Mudança do Clima, mas ainda sem regulamentação. Esse mercado poderá, por exemplo, permitir o uso de reduções de emissões excedentes ligadas a REDD+ para cumprimento de metas de outros setores dentro do país (como energia,

<sup>67</sup> <http://www.ecodesenvolvimento.org.br/noticias/ecod-basico-redd#ixzz1mafwdazv>

<sup>68</sup> <http://www.ipam.org.br/noticias/Para-Thelma-Krug-nao-ha-consenso-sobre-REDD/134>

<sup>69</sup> BRITO, Brenda. REDD+ no Brasil. Disponível em: < <http://www.ecopolitica.com.br/2011/08/02/redd-no-brasil/> >. Acesso em 18/01/2012.

transporte, siderurgia, mineração e outros), a fim de atingir a redução de 36,1% e 38,9%.

Acerca da temática do REDD, observa-se também a preocupação no sentido de ainda não haver dispositivo legal regulando o mercado brasileiro de redução de emissões por REDD. Porém, tramita o Projeto de Lei 2499/11, do deputado Chico D'angelo<sup>70</sup>, PT-RJ, que deverá instituir a Política Brasileira de Atenuação do Aquecimento Global, caso aprovado norteará a redução de emissão GEE no Brasil sem comprometer crescimento econômico.

Outro projeto de Lei de nº 195/2011, da Deputada Rebecca Garcia<sup>71</sup> visa se aprovado, instituir o Sistema Nacional de Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação, Conservação, Manejo florestal sustentável, Manutenção e aumento dos estoques de carbono florestal (REDD+), e dá outras providências.

Contudo, o mercado brasileiro já conta com uma norma para transações de crédito de carbono, a ABNT NBR 15.948/2011, que regulamenta o mercado voluntário de carbono. A Norma especifica princípios, requisitos e orientações para comercialização de reduções verificadas de emissões. Está em elaboração uma norma específica da ABNT aplicável a REDD, que permitirá ainda maior evolução da sua implementação do Brasil.

O Brasil possui um território de dimensões continentais, com uma área de 8.547.403 quilômetros quadrados; as diferentes regiões do país possuem problemas ambientais diversos, as políticas públicas de cada região são voltadas para minorar seus problemas ambientais locais e ao mesmo tempo contribuir com a mitigação da mudança do clima.

Faremos uma análise na parceria entre setor público e setor privada em dois projetos localizados em diferentes regiões da nação, verificaremos se a implementação de ambos estão em consonância com as normas do direito pátrio e os Acordos, Tratados e Convenções na seara internacional, se contribuem para

---

<sup>70</sup> Disponível em: < <http://www2.camara.gov.br/agencia/noticias/MEIO-AMBIENTE/207850-PROJETO-INSTITUI-POLITICA-PARA-ATENUACAO-DO-AQUECIMENTO-GLOBAL.html>>. Acesso em: 18/01/2012.

<sup>71</sup> O texto do projeto de Lei está disponível em: < [http://www.idesam.org.br/programas/mudancas/pdf/PL195\\_11.pdf](http://www.idesam.org.br/programas/mudancas/pdf/PL195_11.pdf)>. Acesso em: 18/01/2012

resolução dos problemas ambientais onde são implantados e com a mitigação do aquecimento global.

Iniciaremos a análise pelos projetos de MDL<sup>72</sup> localizados na região sudeste brasileira, em uma megalópole, a cidade de São Paulo, segundo informações do IBGE em 2011, a população do município de São Paulo é de 10.886.518 habitantes, se somarmos a região metropolitana, a população chega a aproximadamente 19 milhões de habitantes, segundo a prefeitura a capital paulista gera cerca de 17 mil toneladas de lixo por dia, 10 mil toneladas só de resíduos domiciliares.

A prefeitura em parceria com a iniciativa privada, após a promulgação do Protocolo de Quioto, elaborou dois projetos de MDL de geração de energia por meio da exploração do gás metano nos aterros dos Bandeirantes e São João, na cidade de São Paulo.

Um projeto de MDL possui várias etapas até serem emitidas as RCEs. Acerca do ciclo do projeto de MDL, enfatiza CASARA (2011): “[...] (1) Elaboração do documento de concepção do projeto; (2) validação; (3) aprovação; (4) registro; (5) Monitoramento; (6) verificação/certificação; (7) emissão de RCEs.”

Convém destacar que as reduções de emissões verificadas (REV) de um projeto REDD, seriam diferentes das reduções de emissões certificadas (REC), estas emitem os créditos de carbono sob os ditames do Protocolo de Quioto, já as primeiras,

---

<sup>72</sup> Mecanismo de Desenvolvimento Limpo regulado pelo Protocolo de Quioto. O MDL permite que um país com um compromisso de redução de emissão definido no âmbito do Protocolo de Quioto (Partes do Anexo B) possam adquirir os certificados de emissões reduzidas (CERs) de um projeto de redução de emissões de um país em desenvolvimento. <http://cop.ambientebrasil.com.br/sobre/mdl-mecanismo-de-desenvolvimento-limpo/>.

não atendem aos requisitos do referido Protocolo, e são reduções comercializadas no mercado voluntário<sup>73</sup> de crédito de carbono<sup>74</sup>.

O aterro sanitário Bandeirantes está localizado na Rodovia dos Bandeirantes km 26, em Perus, recebe resíduos coletados pela Loga e está desativado desde março de 2007. A partir desta data, os resíduos vão para o Aterro Caieiras. O aterro Sítio São João, localizado na Estrada de Sapopemba km 33, em São Mateus, recebeu os detritos coletados pela EcoUrbis até outubro de 2009. Atualmente, os resíduos coletados seguem para o Aterro CDR Pedreira<sup>75</sup>.

Em 2001, a prefeitura de São Paulo de acordo com a Lei 8.666/93, que norteia as licitações os contratos administrativos, através de licitação concedeu o direito de exploração destes aterros a particulares, com a finalidade de aproveitamento do metano para geração energia .

No contrato entre o ente público e a as empresas vencedoras da licitação, foi avençado que os créditos de carbono resultantes dos projetos implantados nos aterros serão divididos na proporção de 50% para cada contratante. A empresa vencedora da licitação, Biogás, em 2004 inaugura a Usina Termelétrica dos Bandeirantes e em 2005 adquire da concessionária vencedora da licitação do São João o direito de explorar também este aterro. O projeto, Bandeirantes de Gás de Aterro e Geração de Energia foi o primeiro projeto registrado na ONU, sob o nº 0164/2006, depois, o projeto do Aterro São João para Geração de Energia de nº 0373. O aproveitamento do gás

---

<sup>73</sup> O Mercado Voluntário, assim como é denominado, é um mercado que corre paralelo ao mercado de Quioto. Diferentemente do Mercado de Quioto, que é regido pelas Nações Unidas, o mercado voluntário tem o seu ciclo diferenciado e é regido pelo próprio mercado, que é sustentado por vários Standards (VCS, VERs+, SCC, CCBA - CCBS, entre outros) e sistemas de registros. Os compradores não podem utilizar os seus créditos (VERs Verified Emissions Reductions) para compensar as metas de Quioto. Por este motivo, ele é muito utilizado para a compensação corporativas, de produtos, eventos ou atividades. Neste mercado os compradores procuram projetos locais ou em países em desenvolvimento, fortes atributos sustentáveis e sociais.

O principal mercado voluntário é o Chicago Climate Exchange, nos EUA. Os principais Fundos voluntários são o “Forest Carbon Partnership Facility”, do Banco Mundial e o Fundo Amazônia, do governo brasileiro. Disponível em: < <http://www.ipam.org.br/saiba-mais/O-que-e-e-como-funciona-o-Mercado-de-Carbono-/4>>, < <http://www.gssconsult.com/mudclimaticas.html>>. Acesso em: 18/01/2012. A BM&F BOVESPA já está aparelhada para realizar leilão de créditos de carbono no mercado voluntário, e nada impede que leiloe créditos de carbono oriundos de projetos de REDD em florestas públicas brasileiras.

<sup>74</sup> É a moeda de troca usada para projetos de redução de emissões de gases. CAMERO, AFFONSO Luiz Gentil et Al. **Dicionário do meio Ambiente**. Rio de Janeiro: Thex, 2009.

<sup>75</sup> Disponível em: <

[http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/servicos/limpurb/aterros\\_e\\_transbordos/index.php?p=4633](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/servicos/limpurb/aterros_e_transbordos/index.php?p=4633)>. Acesso em: 18/02/2012

metano em ambos os projetos ensejou a geração de energia e as emissões das RCEs. Para melhor entendimento acerca das emissões das RCEs, explica SISTER (2008):

Assim, após a apresentação do projeto de MDL e concluídas todas as etapas de certificação, o titular do projeto de MDL, por meio da certificação de que a redução de emissões de GEE, ou seqüestro de carbono, está ocorrendo conforme o plano previamente estabelecido, e as reduções de emissões de GEE foram de fato adicionais às que ocorreriam na ausência da atividade de projeto, pode solicitar ao Conselho do MDL a emissão de RCEs em número respectivo à quantidade reduzida e/ou seqüestrada [...]

Em 2007, a prefeitura de São Paulo assinou contrato com a Bolsa de Mercadorias e Futuros pelo qual a BM&F realizará leilão público dos créditos de carbono provenientes do projeto de MDL implantado no aterro dos Bandeirantes. Participaram do leilão 14 empresas internacionais, a inscrição de cada empresa participante do certame exigiu garantia de um milhão de euros. Foi o primeiro leilão realizado no Brasil nessa modalidade, cuja titularidade dos créditos de carbono pertence a um ente público. Foram arrecadados neste leilão R\$ 34,05 milhões com a venda dos créditos de carbono. O montante total<sup>76</sup> arrecadado com os leilões foi totalmente revertido em projetos sócio-ambientais na região norte da capital paulista em benefício da população residente no entorno dos aterros sanitários.

Percebe-se o empenho da capital paulista para combater concomitantemente às mudanças climáticas e as desigualdades sociais. A Prefeitura de São Paulo tem dado esse excelente exemplo, em que os projetos de carbono obtêm sucesso e, além de mitigar a mudança do clima, beneficiam a população. Esse exemplo comprova que é possível o Poder Público fazer uso dos mercados de carbono para reduzir a mudança do clima e obter recursos adicionais para uso em ações socioambientais importantes. Neste seguimento, leciona SABBAG (2009, p. 45):

A cidade de São Paulo também tem exercido interessante papel no combate à mudança do clima global do clima, seja por meio da participação em projetos de Mecanismo de Desenvolvimento Limpo e leilões de crédito de

---

<sup>76</sup> Em dois leilões a prefeitura de São Paulo arrecadou 71 milhões com a venda dos créditos de carbono. Dos projetos de MDL.

carbono(ex: Projetos Bandeirantes e São João), por legislação específica sobre o assunto ou pela criação do Comitê Municipal de Mudanças Climáticas e Ecoeconomia pelo Decreto Municipal de nº 45.959/05

Passaremos a discorrer sobre o outro projeto, localizado região norte do Brasil, na Amazônia que ocupa uma área de 4.196.943 Km<sup>2</sup>, ou seja, 49,29% do território nacional, e é constituída principalmente por floresta tropical. Em função do alto índice de desmatamento que assola a região, foi criado o Plano de Prevenção e controle do Desmatamento na Amazônia (PPCDAM), neste sentido, todos os estados estão criando seus próprios planos de controle ao desmatamento (PPCD). Os estados amazônicos estabeleceram suas próprias metas voluntárias para reduzir o desmatamento de acordo como os preceitos do Plano Nacional sobre Mudança do Clima.

Focaremos o estado do Amazonas, haja vista que o projeto de REDD ora analisado encontra-se em seu território, o Plano Estadual de Controle do desmatamento deste estado, voluntariamente, visa, até 2010, conter 38% do seu desmatamento, tendo como referência a taxa média de 1996 a 2005 e nos anos subseqüentes, estabilizar a taxa anual de desmatamento em 350km<sup>2</sup>, faz parte do plano estadual o Programa Bolsa Floresta cujo objetivo é compensar a populações tradicionais pelo serviço prestado para manter as funções ecológicas da floresta.

Em 2007, a Lei de nº 3.135 cria a Política Estadual sobre Mudanças Climáticas, e a Lei Complementar de nº 53 sobre o Sistema estadual de Unidade de Conservação do Amazonas. O art. 2º, II, da Política Estadual sobre Mudanças Climáticas dispõe sobre a criação de projetos de REDD. Artigo 2º, II, in verbis:

Art. 2.º São objetivos da Política Estadual sobre Mudanças Climáticas, Conservação Ambiental e Desenvolvimento Sustentável do Amazonas:  
II - o fomento e a criação de instrumentos de mercado que viabilizem a execução de projetos de redução de emissões do desmatamento (RED), energia limpa (EL), e de emissões líquidas de gases de efeito estufa, dentro ou fora do Protocolo de Quioto - Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL), ou outros;

Com fulcro no art. 2º, da II, da Lei supramencionada foi implementado projeto de REDD, na reserva do desenvolvimento sustentável do Juma, no estado do

Amazonas, município de Novo Aripuanã, a implantação do respectivo projeto deverá resultar, até 2016, na contenção do desflorestamento de 7.799 hectares da floresta amazônica, evitando a emissão de 3.611.723 toneladas de CO<sub>2</sub> na atmosfera. O projeto conta com a parceria da Fundação Amazonas Sustentável e a Secretaria do Meio Ambiente e Desenvolvimento sustentável do governo do Amazonas.

Este projeto criará uma Unidade de Conservação de Uso Sustentável em uma região sob alta pressão de desmatamento. O mesmo abrange uma área de 589.612 hectares de floresta amazônica. A metodologia do Projeto JUMA já foi aprovada no padrão VCS, e o Projeto propriamente dito encontra-se em fase de registro. Após o seu registro, certamente poderá passar por verificações/certificações e será o primeiro projeto de REDD no mundo a receber créditos de carbono. Importante precedente a ser estudado com cuidado.

De acordo com a documentação de concepção do projeto: “ os proponentes asseguram aos investidores e doadores o comprometimento e execução deste projeto em conformidade com todas as obrigações legais e estruturas governamentais regulatórias da legislação brasileira.”

Segundo informação do Instituto de Terras do Amazonas, na área do Juma, consta a existência de vinte títulos de propriedades privadas solicitados ou sob análise para regularização fundiária, perfazendo um total de 15.038 hectares de terras potencialmente privadas fora da área pertencente ao Estado, a maioria dessas propriedades não está regularmente cadastrada no órgão de terras, possuem inadimplência fiscal e podem ter sido adquirida ilegalmente. As mesmas devem ser regularizadas junto ao ITEAM ou reapropriadas pelo Estado do Amazonas.

Entre os anos de 2006 a 2016 serão geradas 3,6 milhões de CO<sub>2</sub>, depois, até 2050, quando finda o referido projeto, espera-se gerar 189.767.027 toneladas de CO<sub>2</sub><sup>77</sup>.

Consta no documento de concepção do projeto que: “ os créditos de carbono pertencem à Fundação Amazônia Sustentável como resultado da gestão de serviços

---

<sup>77</sup> Disponível em: <http://www.fas-amazonas.org/pt/secao/projeto-juma>>. Acesso em 18/01/2012.

ambientais, um direito legalmente transferido à FAS através da Lei nº 3.135 e do Decreto nº 27.600.” Todavia, informa SANTOS<sup>78</sup> (2010 p. 86):

A Fundação Amazonas Sustentável e o Governo do Estado do Amazonas, a despeito do erro provocado pelo legislador amazonense, estudam a forma juridicamente mais adequada para que a Fundação Amazonas Sustentável possa transacionar, em nome próprio, as Reduções de Emissões Verificadas (REVs) das Unidades de Conservação onde o Programa Bolsa Floresta atua. Atualmente a FAS não tem legitimidade para realizar este tipo de transação, motivo pelo qual o contrato firmado com a Rede de Hotéis Marriott foi firmado conjuntamente com o Governo do Amazonas.

Como o projeto é oriundo da parceria entre setor público e privada e está sendo implantado em floresta pública com o objetivo de conter o desmatamento e a promoção do desenvolvimento sustentável, impende destacar os ditames da Lei Federal de nº 11.284/06 que versa sobre a gestão de florestas públicas para a produção sustentável e a criação do instituto jurídico da concessão florestal de florestas públicas. Neste sentido, o art. 3º, I, da referida Lei, conceitua floresta pública:

Art. 3º Para os fins do disposto nesta Lei, consideram-se:

I - florestas públicas: florestas, naturais ou plantadas, localizadas nos diversos biomas brasileiros, em bens sob o domínio da União, dos Estados, dos Municípios, do Distrito Federal ou das entidades da administração indireta;

Demais disso, o art. 16, § 1º, VI, define concessão de floresta pública:

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

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

VI - comercialização de créditos decorrentes da emissão evitada de carbono em florestas naturais.

---

<sup>78</sup> SANTOS, Vanylton Bezerra Dos. ANÁLISE JURÍDICA DO PAGAMENTO POR SERVIÇOS AMBIENTAIS NO ESTADO DO AMAZONAS: REDD+ COMO INSTRUMENTO DE PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL. 2010. Dissertação (Mestrado em Direito Ambiental)-Universidade do Estado do Amazonas.Orientação de Cristiane Derani.

Em diapasão idêntico, explica SABBAG (2009, p. 43):

[...] prevendo em seu artigo 16 que créditos de carbono em decorrência do combate ao desmatamento não poderá ser objeto de licitação, podendo a concessão englobar créditos de carbono somente no caso de reflorestamento de áreas degradadas ou convertidas para uso alternativo do solo. Assim, é possível uma parceria entre os setores público e privado para reflorestamento de florestas públicas degradadas, mediante concessão florestal, devendo o respectivo contrato de concessão explicitar a divisão dos recursos decorrentes da cessão dos créditos de carbono.

Segundo Rocha et Al. ( 2011):

O Legislador conceitua concessão florestal como a delegação onerosa, feita pelo poder concedente, do direito de praticar manejo florestal sustentável para exploração de produtos e serviços numa unidade de manejo mediante licitação, à pessoa jurídica, em consórcio ou não, que atenda às exigências do respectivo edital de licitação e demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado.  
[...] Com o advento do 11.284/06, passou a existir regras mais claras para regular o uso de um bem ambiental tão sensível como as florestas, especialmente as públicas, ainda que cercados pelos princípios de proteção ambiental estabelecidos pelo código florestal, no qual se foca no contrapeso da sustentabilidade.

Vimos que a doutrina confirma o grande potencial do Brasil para implementar Projetos de REDD, especialmente em florestas públicas. Não obstante, a doutrina também identificou como principal obstáculo o entendimento do regime jurídico aplicável. Isso ficou claro ao analisarmos o Projeto JUMA, o mais conhecido projeto de REDD em floresta pública no Brasil, que tem enfrentado sérias dificuldades ao tentar alienar do Governo do Estado para uma entidade privada o direito de comercializar os créditos de carbono.

Isso posto, torna-se necessário analisar o assunto sob a ótica do Direito Público Pátrio, especialmente do Direito Administrativo, com o objetivo de tecer

recomendações jurídico-ambientais e climáticas para que os entes públicos possam bem implementar Projetos de REDD em florestas públicas, em respeito às regras de Direito Público. Com isso, buscamos garantir segurança jurídica aos gestores públicos, que evitarão ações judiciais de improbidade administrativa e se sentirão confiantes para fazer bom uso do REDD em benefícios do meio ambiente, do combate ao aquecimento global e com diversos outros co-benefícios socioambientais relevantes.

## **7. ASPECTOS DE DIREITO ADMINISTRATIVO PARA SE IMPLEMENTAR PROJETOS DE REDD EM FLORESTAS PÚBLICAS NO BRASIL**

O processo de outorga de floresta pública no Brasil por meio da concessão florestal precisa estar em consonância com as normas do direito administrativo pátrio para o cumprimento das especificidades inerentes ao contrato com a administração, além de apresentar resultados sociais e de sustentabilidade. Convém lembrar, que as concessões florestais, seja no âmbito federal ou estadual, são políticas públicas de grande importância para mitigar o desmatamento e a degradação e consequentemente as emissões de GEE.

Vimos alhures que Lei Federal nº 11.284/06 tem por escopo nortear a concessão<sup>79</sup> ao particular para exploração sustentável dos recursos florestais em florestas públicas, nas esferas estadual, municipal e federal, por tempo determinado,

---

<sup>79</sup> Contrato de concessão de acordo com a explicação do Professor Hely Lopes (2011, p. 272): [...] é o ajuste pelo qual a administração delega ao particular a execução remunerada de serviço ou de obra pública ou lhe concede o uso de um bem público, para que explore por sua conta e risco pelo prazo e nas condições regulamentares e contratuais. “Com o advento da Lei nº 11.284/06 o governo pode conceder a empresas e comunidades o direito de manejar florestas públicas para extrair madeira, produtos não madeireiros e oferecer serviços de turismo. Em contrapartida ao direito do uso sustentável, os concessionários pagam ao governo quantias que variam em função da proposta de preço apresentada durante o processo de licitação destas áreas.

A política de concessão florestal permite que os governos federal, estaduais e municipais gerenciem seu patrimônio florestal de forma a combater a grilagem de terras, evitar a exploração predatória dos recursos existentes, evitando assim a conversão do uso do solo para outros fins, como pecuária e agricultura, e promovendo uma economia em bases sustentáveis e de longo prazo.”Disponível em: <<http://www.sfb.gov.br/>>. Acesso em: 20/01/2012.

e através de processo licitatório. Para tanto, o dispositivo legal elege um órgão gestor, o Serviço florestal brasileiro e o Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal para financiar o processo<sup>80</sup>.

Para disponibilizar as florestas suscetíveis de concessões foi criado o Plano Anual de Outorga Florestal, com objetivo de selecionar e descrever as florestas públicas passíveis de concessão florestal no ano em que o respectivo plano vigorar, outro instrumento de planejamento para gestão de florestas públicas é o Cadastro de Florestas Públicas.

Por outro lado, ocorre que a concessão florestal é um contrato entre o poder público e o setor privado, desta forma, devem ser consideradas as especificidades que norteiam o contrato administrativo, e o limite do poder discricionário da administração pública na contratação com o particular, e a necessidade de processo licitatório para a concessão de uso de bem público. O processo licitatório garantirá as melhores condições financeiras e ambientais para o ente público e para a coletividade (detentora originária do meio ambiente, nos termos do art. 225 da Carta Magna). Considerando esta premissa, analisaremos os limites da discricionariedade do administrador para a concessão de uso de bem público (floresta).

Acerca dos contratos de concessão de uso, ensina o professor Lopes (2011): *“Concessão de uso é o contrato administrativo pelo qual o poder público atribui a utilização de um bem público exclusiva de um bem de seu domínio a particular, para que o explore segundo sua destinação específica”*.

Na mesma esteira, sobre o contrato de concessão de bem público, explana Pietro (2010): *“[...] a outorga ao particular de bem público afetado deve ser realizada por contrato administrativo de concessão de uso, cuja natureza é de contrato de direito público, sinalagmático, oneroso ou gratuito, comutativo e *intuitu personae*.”*

Neste diapasão, afirma Alexandrino (2009) que o contrato de concessão deve ser precedido de licitação (lei 8.666/93), ressalvando somente as hipóteses legais de dispensa ou inexigibilidade, e a outorga é feita por prazo determinado. O art. 2º da referida lei estai acerca da necessidade de licitação para a concessão.

---

<sup>80</sup> As concessões florestais, seja no âmbito federal ou estadual, são políticas públicas de grande importância para mitigar o desmatamento e a degradação e consequentemente as emissões de GEE.

Assim, por sua vez, argui Gasparine (2005), acerca da utilização privada de bens públicos:

“A concessão de uso será legítima se concretizada por contrato, e preexistir: I lei autorizadora: II concorrência, salvo nos casos em que for dispensada, dispensável ou inexigível; III desafetação, se o uso recair em bem de uso comum ou especial e a utilização for integral, exclusiva e duradoura.”

O entendimento da doutrina pátria é uníssono no que tange à necessidade prévia de licitação para os contratos de concessão, ademais, vejamos o art. 2º da Lei 8.666/93, que institui normas para licitação:

Art. 2º As obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, concessões, permissões e locações da Administração Pública, quando contratadas com terceiros, serão necessariamente precedidas de licitação, ressalvadas as hipóteses previstas nesta Lei.

Parágrafo único. Para os fins desta Lei, considera-se contrato todo e qualquer ajuste entre órgãos ou entidades da Administração Pública e particulares, em que haja um acordo de vontades para a formação de vínculo e a estipulação de obrigações recíprocas, seja qual for a denominação utilizada

Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

No contrato envolvendo a concessão florestal não é diferente, o mesmo deve ser precedido de licitação na modalidade concorrência. Sobre o contrato de concessão florestal, novamente, o Profº. Hely Lopes (2011, p. 617), ensina: “[...] Sua outorga depende de licitação, na modalidade concorrência, nos termos da lei de nº 8.666/93, formalizada mediante contrato.”

O entendimento de Milaré (2011, p.1013) sobre a concessão florestal:

[...] o instituto da concessão florestal, tal como apresentado na Lei, permite à iniciativa privada o aproveitamento sustentáveis de florestas pré-determinadas pelo Poder Público mediante licitação pública e com a adoção de critérios ambientais e sociais.

O edital do certame para a concessão de floresta pública deve estar em consonância com os ditames da Lei geral de licitações de nº 8.666/93 e do art. 20 da Lei 11.284/2006.

Art. 20. O edital de licitação será elaborado pelo poder concedente, observados os critérios e as normas gerais da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e conterà, especialmente:

I - o objeto, com a descrição dos produtos e dos serviços a serem explorados;  
II - a delimitação da unidade de manejo, com localização e topografia, além de mapas e imagens de satélite e das informações públicas disponíveis sobre a unidade;

III - os resultados do inventário amostral;

IV - o prazo da concessão e as condições de prorrogação;

V - a descrição da infra-estrutura disponível;

VI - as condições e datas para a realização de visitas de reconhecimento das unidades de manejo e levantamento de dados adicionais;

VII - a descrição das condições necessárias à exploração sustentável dos produtos e serviços florestais;

VIII - os prazos para recebimento das propostas, julgamento da licitação e assinatura do contrato;

IX - o período, com data de abertura e encerramento, o local e o horário em que serão fornecidos aos interessados os dados, estudos e projetos necessários à elaboração dos orçamentos e apresentação das propostas;

X - os critérios e a relação dos documentos exigidos para a aferição da capacidade técnica, da idoneidade financeira e da regularidade jurídica e fiscal;

XI - os critérios, os indicadores, as fórmulas e parâmetros a serem utilizados no julgamento da proposta;

XII - o preço mínimo da concessão e os critérios de reajuste e revisão;

XIII - a descrição das garantias financeiras e dos seguros exigidos;

XIV - as características dos bens reversíveis, incluindo as condições em que se encontram aqueles já existentes;

XV - as condições de liderança da empresa ou pessoa jurídica responsável, na hipótese em que for permitida a participação de consórcio;

XVI - a minuta do respectivo contrato, que conterà as cláusulas essenciais referidas no art. 30 desta Lei;

XVII - as condições de extinção do contrato de concessão.

§ 1º As exigências previstas nos incisos II e III do **caput** deste artigo serão adaptadas à escala da unidade de manejo florestal, caso não se justifique a exigência do detalhamento.

§ 2º O edital será submetido a audiência pública previamente ao seu lançamento, nos termos do art. 8º desta Lei.

Sobre a contratação direta para a concessão florestal sem licitação, explica Vieira (2010)<sup>81</sup>:

É vedada contratação direta, sem licitação, por declaração de inexigibilidade prevista no art. 25 da lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. No entanto, a lei nº 11.284/06 silenciou sobre a possibilidade de contratação direta de concessão florestal por dispensa de licitação, sendo cabível esta última - é o que pode ocorrer, por exemplo, nos casos de licitação deserta anteriormente realizada.

Falamos no capítulo anterior que o art. 16 dessa lei aduz que crédito de carbono proveniente de desmatamento evitado não poderá ser objeto de licitação. A concessão florestal poderá abarcar somente créditos de carbono de reflorestamento.

A lógica por detrás desse dispositivo legal é que as atividades de reflorestamento e florestamento em áreas públicas, exigem do concessionário investimentos, em benefício do interesse público de manutenção do equilíbrio ecológico. Por demandar tais investimentos, o concessionário poderá receber, em contrapartida, o direito de implementar projetos florestais de carbono e lucrar com a venda dos créditos de carbono, desde que previsto tal direito no edital e no contrato de concessão, mediante procedimento licitatório, em respeito a todos os preceitos legais pertinentes.

Na contramão, os benefícios de projetos de REDD em florestas públicas não poderão, em hipótese alguma, ser concedidos a terceiros do setor privado. Isso porque, nesse caso o Poder Público somente cumprirá a exigência legal de evitar desmatamentos ilegais em Unidades de Conservação, sem ter que investir em ações de florestamento e reflorestamento. Assim, cumprindo o Poder Público o seu dever legal de combater o desmatamento ilegal em Unidades de Conservação – e investindo

---

<sup>81</sup> VIEIRA, Vanderson Roberto. **Anotações sobre a Lei de Gestão de Florestas Públicas e as licitações para concessão florestal**. Jus Navigandi, Teresina, ano 15, n. 2726, 18 dez. 2010. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/18070>>. Acesso em: 02 fev. 2012.

recursos do erário para tanto – não poderá ceder para o setor privado os benefícios decorrentes do desmatamento evitado, sob pena de violação do interesse público.

Assim, na primeira hipótese (reflorestamento e florestamento), o Poder Público atendidas as exigências legais, poderá conceder ao setor privado a implementação de projetos de carbono e o direito de alienar os créditos de carbono decorrentes. No entanto, quando falamos em REDD/desmatamento evitado, o mesmo não poderá ocorrer, motivo pelo qual iremos nessa monografia apresentar uma solução para esse aparente entrave legal, com o objetivo concomitante de permitir a implementação de REDD em florestas públicas no Brasil com segurança jurídica para todos os atores envolvidos (poder público, prestadores de serviços nas diversas cadeias do projeto de REDD, entidades negociadoras dos créditos de carbono e os compradores interessados).

Interessa salientar que o Partido Popular Socialista (PPS) propôs Ação Direta de Inconstitucionalidade<sup>82</sup> com pedido de medida cautelar em face do art. 10 da Lei de Gestão de florestas. Artigo 10 *in verbis*:

Art. 10. O Plano Anual de Outorga Florestal - PAOF, proposto pelo órgão gestor e definido pelo poder concedente, conterá a descrição de todas as florestas públicas a serem submetidas a processos de concessão no ano em que vigorar.

§ 1º O Paof será submetido pelo órgão gestor à manifestação do órgão consultivo da respectiva esfera de governo.

§ 2º A inclusão de áreas de florestas públicas sob o domínio da União no Paof requer manifestação prévia da Secretaria de Patrimônio da União do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

§ 3º O Paof deverá ser previamente apreciado pelo Conselho de Defesa Nacional quando estiverem incluídas áreas situadas na faixa de fronteira definida no § 2º do art. 20 da Constituição Federal.

§ 4º (VETADO).

O partido alega que o disposto nesse artigo está em descompasso com o conteúdo do art. 49, XVII da Carta Magna, que impõe ao Congresso Nacional a competência exclusiva para aprovar, previamente, a alienação e concessão de

---

<sup>82</sup> ADI nº 3.989/DF- Relator Ministro Eros Grau.

florestas públicas com área superior a 2.500 hectares. Vejamos o que preconiza o dispositivo Magno:

Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:  
XVII - aprovar, previamente, a alienação ou concessão de terras públicas com área superior a dois mil e quinhentos hectares.

A doutrina pátria classifica a concessão em duas modalidades: a concessão de serviço público e a concessão dominial. Há quem acredite que a concessão de floresta pública é uma concessão dominial, pois é outorgado um privilégio ao vencedor do certame sobre um bem público imóvel.

Nesta esteira, nossos Tribunais divergem da modalidade de concessão aplicável à concessão florestal.

O TRF da 1ª região defende que a concessão florestal é uma modalidade de concessão dominial, e recentemente proferiu decisão com base neste entendimento obrigando o Serviço Florestal a parar o processo de concessão da floresta Jamari, em Rondônia, arguindo a necessidade de anuência prévia do Congresso Nacional com base no art. 49, XVII, da Constituição Federal.

Em face da decisão supracitada, o ministro Gilmar Mendes<sup>83</sup> do Pretório Excelso, cassou a decisão do TRF da 1ª Região, entendendo que no contrato de concessão florestal inexistente a transferência da posse da terra pública, mas, somente, a delegação onerosa do direito à exploração sustentável dos recursos florestais mediante contrapartidas, afirmando não haver necessidade da referida anuência do Parlamento.

Acompanhado o entendimento do STF, dispõe Ibraim Rocha et al. (2010, p. 420):

Importa destacar, ainda, que apesar de possibilitar o acesso do particular à floresta, o conceito legal não faz qualquer referência, ainda que indireta a direitos de detenção ou uso sobre a terra, como elemento de suporte material no qual se encontra a floresta.

---

<sup>83</sup> STF. Pedido de Suspensão de Tutela Antecipada de nº 235/2009.

O art. 54 da Lei 11.284/06 preconiza que os contratos administrativos contidos no bojo da supracitada lei são regulados pelas normas de direito público e supletivamente pelos princípios da teoria geral dos contratantes e as disposições de direito privado. Portanto, passaremos a verificar a melhor forma de implementar o projeto de REDD em floresta pública considerando as especificidades jurídicas supramencionadas.

Do exposto, conclui-se pela proibição do uso do mecanismo de concessão florestal previsto na Lei 11.184 para fins de implementação, por meio do ente privado concessionário, de projetos de REDD em florestas públicas no Brasil e alienação dos decorrentes créditos de carbono. Tal procedimento, se permitido fosse, violaria o interesse público ao conceder ao setor privado benefícios decorrentes de atividades pública de combate ao desmatamento ilegal em Unidades de Conservação.

Assim, somente o Poder Público, diretamente, poderá implementar projetos de REDD em florestas públicas no Brasil, nas três esferas do poder. No próximo capítulo indicaremos a forma juridicamente adequada para que os projetos sejam implementados e os créditos de carbono sejam alienados, em benefício do interesse público.

## **8. RECOMENDAÇÕES JURÍDICAS SOBRE A MELHOR MANEIRA DE IMPLEMENTAR PROJETOS DE REDD EM FLORESTAS PÚBLICAS NO BRASIL E VENDER OS CRÉDITOS DE CARBONO, BENEFICIANDO A GESTÃO PÚBLICA DAS FLORESTAS NO PAÍS E MITIGANDO O AQUECIMENTO GLOBAL**

O Brasil é detentor de uma das maiores áreas de floresta tropical no mundo, então poderá contribuir com a mitigação do aquecimento global por meio do desmatamento evitado, implantando projetos de REDD. Demais disso, já sabemos que a maioria das florestas hoje ainda preservadas no país estão em áreas públicas, especialmente nas Unidades de Conservação<sup>84</sup>.

Assim, ao implementar projetos de REDD em florestas públicas, concomitantemente estará o Poder Público cumprindo o seu dever constitucional (proteger o ambiente e combater o desmatamento ilegal – art 225 da Carta Magna) e beneficiando o erário (já que a renda decorrente da venda dos créditos de carbono substituirá dispêndios públicos).

Não obstante, o projeto de REDD não poderá ser implementado de qualquer forma, sem atenção às regras pertinentes. Especialmente, concluiu-se pela proibição do uso do mecanismo de concessão florestal previsto na Lei 11.184 para fins de implementação, por meio do ente privado concessionário, de projetos de REDD em florestas públicas no Brasil e alienação dos decorrentes créditos de carbono. Como dito, somente o Poder Público, diretamente, poderá implementar projetos de REDD em florestas públicas no Brasil, nas três esferas do poder; e para tanto deverá respeitar algumas regras pertinentes a serem expostas ao final deste capítulo.

Importa saber que a problemática do aquecimento global, entre outros fatores, está ligada às atividades antrópicas do setor produtivo, na esteira dos esforços para

---

<sup>84</sup> Lei Federal 9.985/00 que criou o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza.

implantar a sustentabilidade no setor produtivo, a iniciativa privada tem se esforçado para mitigar as emissões de GEEs no âmbito de suas atividades empresariais. O Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social, em 2012, iniciará o processo de financiamento com condições especiais para projetos voltados à mitigação dos GEEs e também para o desenvolvimento de tecnologias para adaptação às mudanças climáticas. Os recursos são oriundos do Fundo Nacional de Mudança do Clima, que contém atualmente cerca de R\$ 560 milhões.

O Ministério do Meio Ambiente escolheu o BNDES para administrar a carteira de crédito do Fundo Clima, a finalidade é estimular a iniciativa privada privados e de governos estaduais e municipais em projetos e pesquisas para mitigação e adaptação da mudança do clima<sup>85</sup>.

Neste cerne, vemos a possibilidade de uma atuação conjunta entre o setor privado e o público no que concerne à implementação do REDD em floresta pública, seja sob domínio da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios ou das entidades da administração direta ou indireta. Haja vista que esta parceria além de promover a sustentabilidade, poderia gerar recursos importantes para o aprimoramento da gestão das florestas públicas e das Unidades de Conservação federais, estaduais e municipais no Estado brasileiro.

Entretanto, por se tratar de atuação conjunta entre o setor público com o privado para exploração de um bem público, sob os auspícios da doutrina pátria essa parceria só é possível através do contrato de concessão e precedida de processo licitatório de acordo com os preceitos do art. 2º da 8.666/03<sup>86</sup>:

Da mesma forma, a Lei Federal nº 11284/06 em seu art. 13 estatui acerca das diretrizes para a concessão de floresta pública. Vejamos:

Art. 13. As licitações para concessão florestal observarão os termos desta Lei e, supletivamente, da legislação própria, respeitados os princípios da

---

<sup>85</sup> <http://www.dgabc.com.br/News/5941518/bndes-financiara-projetos-de-controle-do-efeito-estufa.aspx>

<sup>86</sup> “Art. 2º :As obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, **concessões**, permissões e locações da Administração Pública, quando contratadas com terceiros, serão necessariamente precedidas de licitação, ressalvadas as hipóteses previstas nesta Lei.”

legalidade, moralidade, publicidade, igualdade, do julgamento por critérios objetivos e da vinculação ao instrumento convocatório.

§ 1º As licitações para concessão florestal serão realizadas na modalidade concorrência e outorgadas a título oneroso.

§ 2º Nas licitações para concessão florestal, é vedada a declaração de inexigibilidade prevista no art. 25 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

Seção IV.

Pelo exposto no artigo acima, depreende-se que só é possível concessão florestal através de licitação, todavia, não é possível venda de crédito de carbono por licitação quando o mesmo for oriundo de desmatamento evitado, esta vedação advém do art. 16, § 1º, VI, da Lei de Gestão de Florestas Públicas<sup>87</sup>.

Assim sendo, é possível a concessão se os créditos resultarem do reflorestamento de áreas degradadas ou convertidas para o uso alternativo do solo. Então, é possível a parceria entre a administração pública e a iniciativa privada para o reflorestamento de áreas degradadas, por meio de concessão, este contrato administrativo deverá dispor nas minúcias sobre a divisão dos valores resultantes da cessão dos créditos de carbono.

Contudo, quando se tratar de projeto de REDD em floresta pública, ou seja, desmatamento evitado, entendemos ser juridicamente impossível a parceria entre os setores público e privado por meio de contrato de concessão de floresta pública, basta ver a vedação contida no art. 16 da supramencionada Lei de Gestão de Florestas Públicas. O ente público, poderá implementar os projetos de REDD em suas florestas diretamente, vedada a parceria privada por meio de concessão de floresta pública

Caso o Poder Público necessite contar com a assessoria de entidades especializadas do setor privado ou do terceiro setor para ajudá-lo a conceber e implementar o Projeto de REDD em floresta pública, poderá fazê-lo desde que não seja por meio de um contrato de concessão. Assim, deverá contratar esses serviços dos terceiros em pleno respeito às regras aplicáveis às contratações públicas e à Lei Federal 8.666/93..

---

<sup>87</sup>Art. 16. A concessão florestal confere ao concessionário somente os direitos expressamente previstos no contrato de concessão.

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

**VI - comercialização de créditos decorrentes da emissão evitada de carbono em florestas naturais.”**

Nessa linha, o Poder Público implementará o Projeto de REDD diretamente, mesmo que para isso tenha que contratar serviços especializados específicos, tais quais estudos de viabilidade, elaboração ou aprovação de metodologias, elaboração de Documento de Concepção do Projeto, validação do projeto, registro do projeto, verificações periódicas, comercialização dos créditos de carbono, entre outros serviços.

O Poder Público pagaria valor justo pelos serviços prestados e seria o único titular de todos os créditos de carbono gerados pelo projeto de REDD. Dessa forma não violaria o regime jurídico pátrio, nem mesmo o artigo 16 da Lei Federal 11.284/06. Com esse créditos de carbono em mãos, o Poder Público deverá vendê-los diretamente, mediante lei específica que autorize a transação. Poderá fazer uso de procedimento licitatório específico ou de leilões públicos na BM&F BOVESPA, conforme dispuser lei específica que autorize a transação e determine a destinação dos recursos a serem obtidos.

Com relação à possibilidade de uso do mercado financeiro para alienar os créditos de carbono (assim como tem feito a Prefeitura de São Paulo), a Política Nacional sobre Mudança do Clima, instituída pela Lei Federal de nº 12.187/09, em seu art. 9º, dispõe sobre a operacionalização do Mercado Brasileiro de Redução de Emissões (MBRE), nos seguintes termos:

Art. 9º O Mercado Brasileiro de Redução de Emissões - MBRE será operacionalizado em bolsas de mercadorias e futuros, bolsas de valores e entidades de balcão organizado, autorizadas pela Comissão de Valores Mobiliários - CVM, onde se dará a negociação de títulos mobiliários representativos de emissões de gases de efeito estufa evitadas certificadas.

Por fim, importante ressaltar que todas as fases do projeto de REDD em florestas públicas deverão ser aprovadas pela Procuradoria Jurídica do ente público, evitando irregularidades ou desvios de conduta. Isso vale também para a comercialização dos créditos de carbono e utilização dos recursos financeiros obtidos.

Dessa forma, o Poder Público fará bom uso do mecanismo REDD, cumprirá a legislação pátria e, principalmente, potencializará os diversos benefícios socioambientais decorrentes da boa implementação de um projeto de REDD.

Acredita-se que a presente monografia atendeu o seu objetivo e propôs as bases jurídicas para que o Poder Público nas três esferas de poder implemente projetos de REDD em florestas públicas. Os recursos da venda dos créditos poderão minimizar um problema sério de falta de recursos financeiros para fazer a boa gestão das Unidades de Conservação.

Torcemos para que o Poder Público mostre-se aberto e dedicado ao ora exposto, tratando com seriedade as oportunidades aventadas. Certamente, o REDD tem o seu papel relevante na boa gestão das florestas públicas no Brasil!

## 9. CONCLUSÕES

Observamos uma cooperação internacional entre os países em busca de uma nova economia mundial descarbonizada ou de baixo carbono, para conter os efeitos nefastos da mudança do clima na Terra, parcialmente fruto da interferência antropogênica.

O Brasil, país em desenvolvimento, vem tentando adequar sua economia a este contexto, com metas voluntárias de redução de emissões contidas na Política e no Plano Nacional Sobre Mudança do Clima, que serão futuramente explicitada em detalhes nos planos setoriais. Em que pese os problemas sociais internos, o país está inserido entre as dez maiores economias do mundo, e seu território abriga umas das maiores áreas de floresta tropical no mundo. Grande parte das áreas de floresta protegidas no Brasil encontra-se em áreas públicas das três esferas do Poder.

Todavia, o Brasil possui um histórico de elevado desmatamento em seu território que o coloca entre os maiores poluidores no mundo, especialmente em razão da sua contribuição para o aquecimento global e para a perda da sociobiodiversidade. Nesse sentido, a inclusão do setor florestal nas discussões das Conferências das Partes, por meio do REDD, é uma solução para a mudança deste paradigma no país, especialmente combatendo o desmatamento.

Por sua vez, o Protocolo de Quioto, em seu primeiro período de vigência ((que irá expirar em 2012), não recepcionou regras para o desmatamento evitado; enquanto não surgem essas novas diretrizes em seu segundo período de vigência, aprovado durante a COP-17 em Durban, o mecanismo de REDD, intensamente debatido nos encontros internacionais, parece ser a solução para conter a emissões de gases de efeito estufa oriundos do desmatamento nas floretas tropicais, no escopo das negociações no trilha da Convenção do Clima.

Sabe-se que a realidade fundiária nacional padece com a falta de regularização. Neste sentido, para não haver comprometimentos futuros dos projetos de REDD implementados no Brasil, urge a regularização agrária no território nacional, para discriminar com precisão as terras públicas. Demais disso, grande parte das florestas preservadas no país encontram-se em áreas públicas, e o Direito Administrativo, em seu bojo, preconiza as especificidades jurídicas a serem consideradas na concessão de bem público.

Na esteira do Direito Administrativo, para ocorrer uma parceria entre os setores público e privado, para implantar projeto de REDD em floresta pública, é necessário licitação na modalidade concorrência, porém, a Lei 11.284/06, art. 16, dispõe que crédito de carbono advindo de desmatamento evitado não pode ser objeto de licitação.

Então, o ente público não poderá implantar REDD em suas florestas mediante mera concessão para a iniciativa privada; todavia, poderá ter consultoria da iniciativa privada ou terceiro setor e vender estes créditos de carbono diretamente por meio de licitação ou leilão na bolsa de valores.

O mecanismo supramencionado, além de permitir a redução de emissões por desmatamento e degradação florestal, será um forte aliado na gestão sustentável das florestas públicas e das unidades de conservação; no controle do desflorestamento; mitigação dos eventos climáticos extremos, conservação da sociobiodiversidade e promoção do desenvolvimento sustentável no Brasil.

Aí resta a contribuição da presente monografia para a evolução do direito ambiental nacional, para as estratégias de boa gestão das Unidades de Conservação e para o aprimoramento do REDD como mecanismo de combate ao aquecimento global. Mediante atuação séria e cuidadosa, existe uma saída jurídica crível para que sejam implementados projetos de REDD em florestas públicas no Brasil e para que o Poder Público aliene os créditos de carbono decorrentes como forma de captar recursos necessários para a boa gestão das Unidades de Conservação nas três esferas de poder. Com seriedade e boa vontade, as autoridades poderão utilizar o REDD no Brasil para conter o desmatamento e proteger as nossas florestas!

## REFERÊNCIAS

ABRANCHES, SÉRGIO. **Copenhague: antes e depois**. São Paulo: Editora Civilização Brasileira, 2010.

ACORDOS DE CANCUN. Disponíveis em: < <http://cancun.unfccc.int/>>. Acesso em: 20/10/2011.

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO Vicente. **Direito Administrativo descomplicado**. São Paulo: Método, 2009.

AMAZONAS. **Lei nº 3.135 de 05 de junho de 2007**. Disponível em:< [www.ceclima.sds.am.gov.br/index.php?option](http://www.ceclima.sds.am.gov.br/index.php?option)>. Acesso em: 15/10/2011.

BIDERMAN, RACHEL (OBSERVATÓRIO DO CLIMA). **Diretrizes para Formulação de Políticas Públicas em Mudanças Climáticas no Brasil**. São Paulo/SP. Junho, 2009. Disponível em: <http://www.ipam.org.br/biblioteca/livro/id/374>.

BRASÍLIA. **Lei nº 8.666 de 21 de junho de 1993**. Disponível em:< [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm)> . Acesso em: 27/08/2011.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 11.284 de 2 de março de 2006**. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/l11284.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11284.htm)>. Acesso em: 28/08/2011.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 12.187 de 29 de dezembro de 2009**. Disponível em:< [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/l12187.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12187.htm)>. Acesso em: 25/08/2011.

\_\_\_\_\_. **Decreto 7.390 de 09 de dezembro de 2010**. Disponível em:< [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7390.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7390.htm)> . Acesso em: 20/10/2011.

CAMERO, Affonso Luis Gentil et Al. **Dicionário de Meio Ambiente**. Rio de Janeiro: Thex, 2009.

CARBONO BRASIL..**Nova metodologia deve ajudar projetos de conservação**. Disponível em:<[http://www.institutocarbonobrasil.org.br/reportagens\\_carbonobrasil/noticia=728082](http://www.institutocarbonobrasil.org.br/reportagens_carbonobrasil/noticia=728082)> . Acesso em: 02/09/2011.

CASARA, Ana Cristina. **Direito Ambiental do Clima e Créditos de Carbono**. 240 pgs. Publicado em: 7/5/2009. ISBN: 978853622464-0. Editora Juruá.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. **Estratégias Corporativas de Baixo Carbono: Gestão de riscos e oportunidades**. Brasília, 2011.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. **Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2010.

FILHO, Romeu Felipe Bacellar. **Direito Administrativo**. In: Bonfim, Edilson Mogenot (Coord.). São Paulo, 2005.

FREITAS et Al. **Direito Ambiental em Evolução**. Paraná, 2007.

FUGIHARA, Marco Antonio; LOPES, Fernando gianchini. **Sustentabilidade e Mudanças Climáticas**. São Paulo: Senac, 2009.

GASPARINI, Diogenes. **Direito Administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2005.

GIDDENS, ANTHONY. **A Política da Mudança Climática**. Rio de Janeiro: Editora Jorge Zahar. 1ª ed., 2010

GLOBAL CANOPY PROGRAMME. **The Little REDD Book**. Disponível em: <[http://www.amazonconservation.org/pdf/redd\\_the\\_little\\_redd\\_book\\_dec\\_08.pdf](http://www.amazonconservation.org/pdf/redd_the_little_redd_book_dec_08.pdf)>. Acesso em: 20/10/2011.

GRAU NETO, Werner. **O Protocolo de Quioto e o Mecanismo de Desenvolvimento Limpo-MDL: uma análise crítica do instituto**. São Paulo: Editora Fiuza, 2007.

GREENPEACE. **Convenção sobre Mudança do Clima**. Disponível em: <[http://www.greenpeace.org.br/clima/pdf/convencao\\_onu.pdf](http://www.greenpeace.org.br/clima/pdf/convencao_onu.pdf)> Acesso em: 12/10/2011.

INPE BRASIL. **Protocolo de Quioto**. Disponível em: <[http://mudancasclimaticas.cptec.inpe.br/~rmclima/pdfs/Protocolo\\_Quioto.pdf](http://mudancasclimaticas.cptec.inpe.br/~rmclima/pdfs/Protocolo_Quioto.pdf) > Acesso em: 12/10/2011.

\_\_\_\_\_. **Estudo de Stern: Aspectos econômicos das alterações climáticas**. Disponível em: <[http://mudancasclimaticas.cptec.inpe.br/~rmclima/pdfs/destaques/SHORT\\_executive\\_summary\\_PORTUGUESE.pdf](http://mudancasclimaticas.cptec.inpe.br/~rmclima/pdfs/destaques/SHORT_executive_summary_PORTUGUESE.pdf)>. Acesso em: 12/10/2011.

LOVELOCK, JAMES. **Gaia: Alerta Final**. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2010.

LIMIRO, Danielle. **Créditos de Carbono - Protocolo de Kyoto e Projetos de MDL**. 170 pgs. Publicado em: 28/5/2008 ISBN: 978853622020-8. Editora Juruá.

MARCOVITCH, Jacques. **Para Mudar o Futuro: Mudanças Climáticas, Políticas Públicas e Estratégias Empresariais**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo: Editora Saraiva, 2006.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2011.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2007.

MILARÉ. Édis. **Direito do Ambiente: A gestão Ambiental em Foco**. São Paulo: Revista do Tribunais, 2011.

MINISTÉRIO DA CIÊNCIA E TECNOLOGIA. **Mecanismo de Desenvolvimento Limpo. Guia de orientação-2009**. Disponível em: <  
<http://www.mct.gov.br/index.php/content/view/33803.html>>. Acesso em: 15/10/2011.

\_\_\_\_\_. **O Mandato de Berlim**. Disponível em: <  
<http://www.mct.gov.br/index.php/content/view/18604.html>> . Acesso em: 15/10/2011.

\_\_\_\_\_. **Plano de Ação de Bali**. Disponível em: <  
[http://www.mct.gov.br/upd\\_blob/0208/208978.pdf](http://www.mct.gov.br/upd_blob/0208/208978.pdf)>. Acesso em: 15/10/2011

\_\_\_\_\_. **Relatórios de 2007 do IPCC**. Disponíveis em:  
<<http://www.mct.gov.br/index.php/content/view/50401.html> e  
[http://www.ipcc.ch/publications\\_and\\_data/publications\\_and\\_data\\_reports.htm#1](http://www.ipcc.ch/publications_and_data/publications_and_data_reports.htm#1) >.  
Acesso em: 20/10/2011.

MOUTINHO. Paulo et al. **REDD no Brasil: um enfoque amazônico**. Fundamentos, critérios e estruturas institucionais para um regime nacional de Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação florestal – REDD. Brasília, DF. Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, 2011.

NACIONAL CENTER. **Byrd-Hagel Resolution**. Disponível em: <  
<http://www.nationalcenter.org/KyotoSenate.html>>. Acesso em: 20/10/2011.

MUDANÇAS CLIMÁTICAS. **Economia da Mudança do Clima no Brasil: custos e oportunidades**. Disponível em:  
<[http://www.scribd.com/full/34595160?access\\_key=key-o7i2sr431843t6irzyp](http://www.scribd.com/full/34595160?access_key=key-o7i2sr431843t6irzyp)>.  
Acesso em: 20/10/2011.

NETO, Antonio Lorenzoni. **Contrato de Créditos de Carbono - Análise Crítica das Mudanças Climáticas**. 154 pgs. Publicado em: 26/5/2009. ISBN: 978853622501-2. Editora Juruá.

PHILIPPI, Arlindo Junior; ALVES, Alaôr Caffé. **Questões de Direito Ambiental**. São Paulo: Signus, 2004.

ROCHA. Ibraim et Al. **Manual de Direito Agrário e Constitucional**. Lições de Direito Agroambiental. Minas Gerais: Fórum, 2010.

SABBAG, Bruno Kerlakian. **O Protocolo de Quioto e seus créditos de Carbono: manual jurídico brasileiro de Mecanismo de Desenvolvimento Limpo**. São Paulo: LTr, 2009.

SILVA, Geraldo Eulálio do Nascimento e. **Direito Ambiental Internacional**. Rio de Janeiro: Thex, 2002.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito constitucional Posivo**. 22<sup>a</sup> Ed. São Paulo, 2003.

SISTER, Gabriel. **Mercado de carbono e Protocolo de Quioto — Aspectos negociais e tributação**. 2<sup>a</sup> Edição. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

SÃO PAULO. **Lei nº 13.798 de 09 de novembro de 2009**. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/820042/politica-estadual-de-mudancas-climaticas-lei-13798-09-sao-paulo-sp>>. Acesso em: 15/10/2011.

*UNITED NATIONS FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE*. **The Copenhagen Accord**. Disponível em: <

[http://unfccc.int/files/meetings/cop\\_15/application/pdf/cop15\\_cph\\_auv.pdf](http://unfccc.int/files/meetings/cop_15/application/pdf/cop15_cph_auv.pdf)>. Acesso em: 12/10/2011..

\_\_\_\_\_. **COP 12** . Disponível em:

<[http://unfccc.int/files/meetings/dialogue/application/pdf/wp\\_19\\_schedule.pdf](http://unfccc.int/files/meetings/dialogue/application/pdf/wp_19_schedule.pdf)>.

Acesso em: 20/10/2011.

YAMIN, F. & DEPLEDGE, J. **The international climate change regime: a guide to rules, institutions and procedures**. Cambridge University Press, 2004.

WEYERMÜLLER, André Rafael. **Direito Ambiental e Aquecimento Global**. Editora Atlas, 2010.

ZANETTI, Eder. **Meio Ambiente: Setor florestal**. Curitiba: Juruá, 2008.

