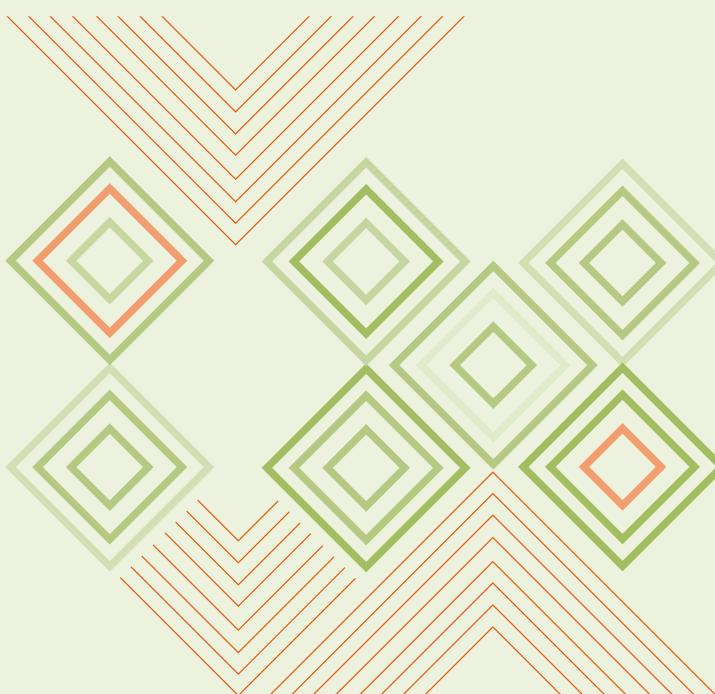


NOTA TÉCNICA



ANÁLISE TÉCNICA CRÍTICA DO ANTEPROJETO DE LEI DO SJREDD+ PARÁ:

Participação dos Povos
Tradicionais e Justiça Climática



EQUIPE DO INESC NOVEMBRO/2025

Conselho Diretor

Aline Maia Nascimento
Elisabetta Recine
Luiz Gonzaga de Araújo
Romi Márcia Bencke

Conselho Fiscal

Enid Rocha
Augustino Veit

Colegiado de Gestão

Cristiane da Silva Ribeiro
José Antônio Moroni
Nathalie Beghin

Gerente Financeiro, Administrativo e de Pessoal

Ana Paula Felipe

Assistente da Direção

Marcela Coelho M. Esteves
Thayza Benetti

Equipe de Comunicação

Gabriela Alves
Sílvia Alvarez
Thays Ferrari Puzzi

Assessoria Política

Alessandra Cardoso
Carmela Zignoni
Carolina Alves
Cássia Lopes
Cássio Cardoso Carvalho

Cleo Manhas
Dyarley Viana de Oliveira
Rárisson Sampaio
Sheilla Dourado
Teresa Ruas
Thallita de Oliveira

Educador Social

Markão Aborigine

Assistente de Contabilidade

Josemar Vieira dos Santos

Assistente Financeiro

Ricardo Santana da Silva

Auxiliares Administrativos

Adalberto Vieira dos Santos
Eugênia Christina Alves Ferreira
Eduarda R. Aguiar Figueiredo
Isabela Mara dos Santos da Silva

Auxiliar de Serviços Gerais

Roni Ferreira Chagas

Estagiário

Andrey Felype

APOIO INSTITUCIONAL

CLUA – Climate and Land Use
Alliance

ETF – Energy Transition Fund

Fastenaktion

FDCC (T.F. 1/2024)

Fundação Charles Stewart
Mott

Fundação Ford

Fundação Heinrich Böll

Fundar

Fundo Malala

ICS – Instituto Clima e
Sociedade

KNH – Kindernothilfe

OSF – Open Society
Foundations

PPM – Pão para o Mundo

Rainforest Foundation Norway

SEJUS (T.F. 18/2024)

WRI – World Resources
Institute

FICHA TÉCNICA

Coordenação Política

Cristiane Ribeiro
José Antônio Moroni
Nathalie Beghin
Colegiado de Gestão do Inesc

Coordenação técnica

Carolina Alves
Sheilla Dourado

Redação

Juliene Pereira dos Santos (consultora)

Revisão ortográfica

Paulo Castro (Books Maze Publishers)

Diagramação

Inara Régia Cardoso

Inesc – Instituto de Estudos Socioeconômicos

Endereço: SCS Quadra 01 - Bloco L, nº 17, 13º Andar Cobertura

– Edifício Márcia. CEP: 70.307-900 - Brasília/DF

Telefone: + 55 61 3212-0200

E-mail: inesc@inesc.org.br

Página Eletrônica: www.inesc.org.br

É permitida a reprodução total ou parcial do texto, de forma gratuita,
desde que seja citada a fonte e inclua a referência ao texto original.

Sumário

Lista de abreviaturas e siglas.....	4
Introdução.....	5
1. Avanços normativos e reconhecimento da justiça climática...10	
1.1. Direitos e autodeterminação	10
1.2. O direito de exclusão (autonomia e consentimento)	10
1.3. Princípio do protetor-recebedor e repartição de benefícios...	10
1.4. Sistema de salvaguardas e ouvidoria especializada.....	11
2. Pontos críticos e vulnerabilidades na participação e justiça ..12	
2.1. Vulnerabilidade na justiça distributiva: a incerteza da regulamentação	13
2.2. O risco burocrático ao direito de exclusão (consentimento)...17	
Limitações da participação na governança	19
2.3. Limitações no canal de denúncias e na autonomia da ouvidoria	20
2.4. Transparência e acessibilidade limitadas	22
3. Recomendações estratégicas e operacionais para o aprimoramento do marco jurídico e institucional do REDD+ no Pará.....25	
4. Conclusão: participação formal, efetividade condicionada e risco de regressão de direitos	29
Referências.....	32

Lista de abreviaturas e siglas

CAAPP S.A. — Companhia de Ativos Ambientais e Participações do Pará S.A.

CLPI — consulta livre, prévia e informada

COGES-Clima — Comitê Gestor do Sistema Estadual sobre Mudanças Climáticas

COP — Conferência das Partes (Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima)

GEE — gases de efeito estufa

INESC — Instituto de Estudos Socioeconômicos

MRV — mensuração, relato e verificação

OIT — Organização Internacional do Trabalho

PC-Clima — Painel Científico para o Clima

PEAA — Plano Estadual Amazônia Agora

PEMC — Política Estadual de Mudanças Climáticas

PIQCT — povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais

PSA — pagamento por serviços ambientais

RB — repartição de benefícios

REDD+ — Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação Florestal

SBCE — Sistema Brasileiro de Comércio de Emissões

SEEG — Sistema de Estimativas de Emissões e Remoções de Gases de Efeito Estufa

SEMAS-PA — Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Sustentabilidade do Pará

SJREDD+ — Sistema Jurisdiccional de Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação Florestal

UNFCCC — Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima

Introdução

No âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, o mecanismo de Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação Florestal, com a conservação dos estoques de carbono, manejo sustentável das florestas e aumento dos estoques de carbono (REDD+)¹, consolidou-se como um instrumento de incentivo à mitigação, orientado a reconhecer e recompensar os resultados de redução de emissões em países em desenvolvimento.

No Brasil, o Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (MMA) define o REDD+ como um incentivo construído no âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima para recompensar financeiramente países em desenvolvimento por resultados de redução de emissões provenientes do desmatamento e da degradação florestal, considerando, adicionalmente, a conservação, o manejo sustentável e o aumento de estoques de carbono florestal.

Em nível federal, esse arranjo vem sendo institucionalmente estruturado por marcos normativos recentes. O Decreto nº 11.548, de 5 de junho de 2023, institui a Comissão Nacional para Redução das Emissões de Gases de Efeito Estufa Provenientes do Desmatamento e da Degradação Florestal, Conservação dos Estoques de Carbono Florestal, Manejo Sustentável de Florestas e Aumento de Estoques de Carbono Florestal (CONAREDD+), o que reforça a governança nacional do tema.

Em continuidade, a Resolução CONAREDD+ nº 19, de 1º de agosto de 2025, publicada no Diário Oficial da União (DOU) em 5 de agosto de 2025, estabelece diretrizes para a implementação de programas jurisdicionais de REDD+, projetos públicos e projetos privados de créditos de carbono florestal em terras públicas e territórios coletivos ocupados por povos indígenas, comunidades quilombolas, povos e comunidades tradicionais e agricultores familiares assentados da reforma agrária, fixando parâmetros mínimos de salvaguardas e de conformidade jurídico-institucional.

É nesse contexto de consolidação regulatória e de crescente centralidade do financiamento climático que o Estado do Pará apresentou uma proposta de institucionalização de um sistema jurisdicional próprio, orientado à geração de resultados mensuráveis de mitigação e à organização de instrumentos de governança, monitoramento e repartição de benefícios associados ao mecanismo de REDD+.

¹ Segundo o Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (MMA), REDD+ é um incentivo desenvolvido no âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC) para recompensar financeiramente países em desenvolvimento por resultados de redução de emissões de gases de efeito estufa provenientes do desmatamento e da degradação florestal, de modo a considerar também o papel da conservação dos estoques de carbono florestal, do manejo sustentável de florestas e do aumento dos estoques de carbono florestal (o “+”). A sigla abrange a conservação, o manejo sustentável e o aumento de estoques de carbono.

Considerando-se a elevada complexidade socioambiental amazônica e a presença histórica de povos e comunidades tradicionais como sujeitos territoriais fundamentais para a conservação, a robustez desse tipo de arranjo depende não apenas da coerência procedural do desenho normativo, mas sobretudo de sua legitimidade social: isto é, da incorporação de garantias materiais de autodeterminação, participação efetiva, transparência pública e proteção contra assimetrias institucionais e econômicas.

Diante disso, o presente estudo tem por objetivo realizar uma análise técnica e crítica do anteprojeto de lei e do Plano de Consulta sobre o Sistema Jurisdicional de REDD+ (SJREDD+) do Estado do Pará, que instituem o Sistema Estadual de Redução das Emissões de Gases de Efeito Estufa provenientes do desmatamento e da degradação florestal, da conservação dos estoques de carbono florestal, o manejo sustentável de florestas e o aumento dos estoques de carbono florestal, denominado Sistema Jurisdicional de REDD+ (SJREDD+), criado em 2025.

A análise concentra-se na participação de povos indígenas, comunidades quilombolas e comunidades tradicionais e na aderência do marco proposto a parâmetros de justiça climática, direitos humanos e salvaguardas socioambientais. Metodologicamente, o estudo articula leitura documental e normativa, exame do desenho institucional de governança e de seus instrumentos operacionais, além de sistematização de recomendações jurídico-institucionais orientadas à conversão de garantias formais em direitos materialmente exigíveis, com redução de barreiras burocráticas e fortalecimento do controle social.

No contexto brasileiro de construção de instrumentos jurisdicionais de Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação Florestal (REDD+), o Estado do Pará integra um movimento mais amplo de formulação e/ou consolidação de arranjos subnacionais orientados à geração de resultados mensuráveis de mitigação, à estruturação de governança e à definição de salvaguardas e mecanismos de repartição de benefícios. Nesse debate federativo, diferentes unidades da Federação já vêm discutindo instrumentos similares, com destaque para Acre, Amazonas, Amapá, Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Pará, Piauí, Rondônia, Roraima e Tocantins.

Além disso, alguns estados apresentam trajetórias institucionais mais adiantadas na normatização de políticas correlatas, a exemplo do Acre (com o Sistema Estadual de Incentivos a Serviços Ambientais) e do Mato Grosso (com marco legal específico para sistema estadual relacionado a REDD+). Esse panorama comparado reforça a pertinência de avaliar o desenho do SJREDD+ do Pará à luz de padrões emergentes de integridade socioambiental, governança pública e salvaguardas de direitos coletivos, especialmente em territórios coletivos e de uso tradicional.

A discussão aqui apresentada parte do entendimento de que instrumentos jurisdicionais de REDD+ não se sustentam apenas por coerência normativa e eficiência operacional, mas sobretudo pela sua legitimidade social, isto é, pela capacidade de incorporar

garantias substantivas de autonomia, consentimento, transparência e repartição justa de benefícios aos sujeitos territoriais que historicamente sustentam a conservação e a continuidade sociocultural na Amazônia.

Nessa direção, o relatório examina criticamente os dispositivos do anteprojeto que estruturam governança, salvaguardas, participação e repartição de benefícios, identificando riscos regulatórios, barreiras burocráticas e assimetrias institucionais que podem comprometer a “participação como poder” e reduzir a participação a um procedimento formal.

Metodologicamente, o estudo combina três eixos analíticos complementares: (a) análise documental e jurídico-normativa do anteprojeto, do plano de consulta e de instrumentos correlatos (legislações, planos e diretrizes), com a identificação de dispositivos, competências institucionais, procedimentos e condicionantes; (b) leitura socioantropológica da governança, voltada a examinar como os arranjos propostos operam sobre relações de poder, assimetrias institucionais, condições de participação e produção de consentimento, considerando os contextos territoriais de povos indígenas, comunidades quilombolas e comunidades tradicionais; e (c) elaboração propositiva de recomendações jurídico-institucionais e operacionais, orientadas por critérios de justiça climática, direitos humanos e salvaguardas socioambientais, para converter garantias formais em direitos materialmente exigíveis e reduzir riscos regulatórios e barreiras burocráticas na implementação do sistema.

Esta análise objetiva identificar, de forma detalhada e aprofundada, a participação social de povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais diante do projeto, considerando os seguintes marcos normativos e conceituais: 1) participação social efetiva e consentimento: embora a Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) não seja citada diretamente no texto legal fornecido, o anteprojeto aborda o tema do consentimento e da participação por meio de mecanismos específicos, que precisam ser examinados à luz dos padrões internacionais; 2) justiça climática e equidade: a análise se concentrará em como o anteprojeto garante a equidade na implementação das ações climáticas.

O anteprojeto de lei que institui o Sistema Jurisdicional de REDD+ (SJREDD+) do Estado do Pará é a proposta legal que tem a finalidade de criar o Sistema Estadual de Redução das Emissões de Gases de Efeito Estufa (GEE) provenientes do desmatamento e da degradação florestal, além da conservação dos estoques de carbono florestal, do manejo sustentável de florestas e do aumento dos estoques de carbono florestal no Estado do Pará.

Essencialmente, o SJREDD+ é um programa realizado pelo poder público estadual com o objetivo de promover a redução de emissões ou a remoção de GEE em toda a sua jurisdição (o território estadual), gerando resultados mensuráveis, que podem ser reconhecidos na forma de créditos de carbono ou de modalidades de pagamento por resultados, sendo

atribuído ao respectivo ente federativo (o estado). O foco desta consultoria, portanto, é avaliar se os mecanismos propostos (direito de exclusão, CLPI, salvaguardas e reparição de benefícios) são suficientes e robustos o bastante para garantir a autonomia, a transparência e a justiça exigidas pelos princípios de justiça climática e pelos direitos territoriais e culturais dos povos e das comunidades tradicionais.

De acordo com os conceitos adotados no anteprojeto de lei do SJREDD+ (Sistema Jurisdicional de REDD+), o mecanismo de REDD+ é definido como o resultado de um conjunto de ações para promover a redução de emissões provenientes de desmatamento e degradação florestal. O sinal de “mais” (+) na sigla engloba atividades adicionais cruciais para a proteção e gestão florestal, que são descritos a seguir.

- (I) A promoção da conservação dos estoques de carbono florestal.
- (II) O manejo florestal sustentável.
- (III) A manutenção e o aumento dos estoques de carbono florestal.

Segundo o plano de consulta, o objetivo principal do SJREDD+ no Pará é focar na redução das emissões de gases de efeito estufa (GEE) do setor de “Uso da Terra, Mudança do Uso da Terra e Florestas”, por meio da redução sustentada do desmatamento e da degradação florestal. O SJREDD+ integra o arcabouço da Política Estadual de Mudanças Climáticas (Lei nº 9.048/2020) e do Plano Amazônia Agora (PEAA).

A proposta objetiva regulamentar o mercado de créditos de carbono e criar uma governança jurisdicional estadual para a redução de emissões de gases de efeito estufa (GEE). O texto reconhece, no art. 1º, parágrafo único, que povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais podem requerer a exclusão de suas áreas do sistema, o que representa um mecanismo formal de consentimento, ainda que reativo — ou seja, depende da manifestação posterior das comunidades, e não da consulta prévia e vinculante.

O anteprojeto propõe um modelo de governança multiescalar, incluindo o COGES-Clima como instância deliberativa e normativa; o Painel Científico para o Clima (PC-Clima), com papel técnico-consultivo; a Secretaria de Meio Ambiente e Sustentabilidade do Pará (SEMAS-PA) como órgão coordenador; e a CAAPP S.A. como gestora financeira e comercial dos créditos de carbono. Embora o art. 6º, inciso I, preveja “controle social e gestão participativa”, não há detalhamento sobre assentos, paridade ou mecanismos de decisão compartilhada com povos e comunidades tradicionais.

O Sistema Jurisdicional de REDD+ (SJREDD+) do Estado do Pará emerge em um contexto de contradições profundas entre o discurso da economia verde e a realidade dos territórios tradicionais e florestais amazônicos. O Pará, que concentra aproximadamente 30% das emissões brasileiras de gases de efeito estufa (GEE) oriundas de mudança do uso da terra e do desmatamento, busca com o SJREDD+ estabelecer um modelo de

governança climática multiescalar, articulando instrumentos jurídicos, financeiros e de monitoramento ambiental, sob a coordenação da SEMAS-PA.

A proposta está integrada ao arcabouço da Política Estadual de Mudanças Climáticas (Lei nº 9.048/2020) e ao Plano Estadual Amazônia Agora (PEAA), que orienta as metas de descarbonização da economia paraense. Nesse cenário, o SJREDD+ representa uma tentativa de consolidar uma jurisdição climática estadual compatível com o Acordo de Paris e o padrão ART-TREES,² buscando, segundo o plano de consulta, reposicionar o Pará como protagonista na agenda internacional de mitigação e financiamento climático.

Entretanto, essa ambição ocorre sobre uma base social e fundiária altamente desigual, ou seja, o Pará é um dos estados brasileiros com maior concentração de comunidades quilombolas, com 959 unidades catalogadas (IBGE, 2022), das quais 87 estão oficialmente delimitadas e 58 são terras indígenas, além de amplas zonas de conflito socioambiental ligadas à expansão da fronteira mineral e agropecuária. Assim, qualquer política climática implementada nesses territórios precisa lidar com a tensão estrutural entre controle territorial, soberania ambiental e direitos coletivos.

² A Arquitetura para Transações de REDD+ (ART, na sigla em inglês) é um programa voluntário global voltado a registrar, verificar e emitir créditos de redução de emissões por Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação Florestal (REDD+), em países e jurisdições, para atrair financiamento em grande escala. O The REDD+ Environmental Excellence Standard (TREES) é o padrão (protocolo) que define os critérios e requisitos que as partes precisam cumprir para que possam ser elegíveis às atividades e aos investimentos, compondo o arranjo conhecido como ART-TREE.

1. Avanços normativos e reconhecimento da justiça climática

1.1. Direitos e autodeterminação

O texto reconhece explicitamente povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais (PIQCT) como grupos culturalmente diferenciados, com formas próprias de organização social e que utilizam territórios e recursos naturais como condição essencial para a sua reprodução cultural, social e econômica.

Segundo o plano de consulta, os objetivos do SJREDD+ incluem assegurar a proteção dos direitos de PIQCT, considerando seus direitos à autodeterminação e ao bem viver (PARÁ, s.d. p. 20). Além disso, busca o reconhecimento da cidadania econômica desses povos, agricultores familiares e demais agentes legítimos (PARÁ, s.d. 19, III).

1.2. O direito de exclusão (autonomia e consentimento)

O SJREDD+ tem como base todo o território estadual (PARÁ, s.d. 2, parágrafo único). No entanto, um avanço crítico é a garantia do direito de requerer a exclusão de suas áreas para proprietários, concessionários e usufrutuários, incluindo PIQCT e agricultura familiar, sem exceção (PARÁ, s.d. 3; 41, § 1º).

Tal mecanismo é crucial, pois, ao permitir que as comunidades optem por ficar fora do sistema jurisdicional, o anteprojeto oferece uma forma de consentimento negativo/positivo e preserva a autonomia. A exclusão não obsta a participação desses grupos em projetos privados de REDD+ ou em outros projetos de pagamento por serviços ambientais (PSA) (PARÁ, s.d. 49, § 3º).

1.3. Princípio do protetor-recededor e repartição de benefícios

O SJREDD+ adota o princípio do protetor-recededor (PARÁ, s.d. 16, VII), que garante que receba incentivos a pessoa física ou jurídica que contribui para a conservação e proteção do meio ambiente. A repartição de benefícios é definida como a distribuição justa e equitativa dos benefícios financeiros e não financeiros gerados pela REDD+, de modo a assegurar que PIQCT e agricultores familiares sejam devidamente recompensados.

1.4. Sistema de salvaguardas e ouvidoria especializada

O Sistema Estadual de Salvaguardas de REDD+ é projetado para identificar e prevenir os riscos sociais e ambientais da implementação do SJREDD+ (PARÁ, s.d. 50, I), alinhado com as salvaguardas de Cancún (COP 16). As salvaguardas objetivam mitigar violações de direitos em relação à terra, ao uso tradicional dos recursos e à participação social (PARÁ, s.d. 50, I, “a”).

A criação da ouvidoria especializada é um mecanismo robusto de responsabilização e resolução de disputas. O ouvidor deve ter experiência mínima de cinco anos com povos e comunidades tradicionais (PARÁ, s.d. 63, II). Além disso, a ouvidoria deve garantir acessibilidade, confidencialidade e eficiência, promovendo campanhas de divulgação e capacitação (PARÁ, s.d. 56; 59).

2. Pontos críticos e vulnerabilidades na participação e justiça

O SJREDD+ estabelece uma base institucional ambiciosa para a participação e justiça, incorporando o princípio da “participação social e cooperação entre os povos e comunidades” (PARÁ, s.d. 17, IX) e objetivando a “repartição justa e equitativa dos benefícios” (PARÁ, s.d. 20, IV). No entanto, uma análise crítica revela pontos nevrálgicos e vulnerabilidades que podem comprometer a justiça distributiva e a participação efetiva dos grupos mais vulneráveis.

A repartição de benefícios no Sistema Jurisdicional de REDD+ do Pará (SJREDD+), embora formalmente ancorada no princípio da justiça e equidade, revela — sob uma lente sociológica — um campo de disputa política e simbólica em torno do significado de “justiça climática” e de quem é considerado sujeito legítimo de direitos no contexto das políticas ambientais amazônicas.

A inclusão de órgãos e secretarias de governo entre os beneficiários do sistema amplia o conceito de “protetor” para além de povos e comunidades tradicionais, diluindo a lógica redistributiva, originalmente centrada em reparação histórica e reconhecimento. Ao deslocar parte dos recursos para o custeio administrativo, o Estado reproduz o que Pierre Bourdieu (1996) denominaria de “captura burocrática do capital simbólico da participação” — o processo pelo qual o aparato estatal se apropria do discurso da inclusão social e ambiental, mantendo o controle sobre os fluxos financeiros e as decisões estratégicas.

Esse fenômeno expressa o paradoxo do Estado amazônico contemporâneo: ele se apresenta simultaneamente como mediador de conflitos e agente econômico, administrando os recursos do carbono e, ao mesmo tempo, definindo as regras de sua própria remuneração institucional. A ausência de piso mínimo garantido às comunidades — que são, de fato, as responsáveis diretas pela conservação — introduz uma assimetria estrutural entre os sujeitos de direito (comunidades e povos) e os sujeitos de gestão (órgãos públicos), reproduzindo as hierarquias históricas de poder sobre o território.

Do ponto de vista sociológico, trata-se de um desenho que enfraquece a autonomia das comunidades tradicionais, porque o acesso aos benefícios passa a depender do “carimbo” técnico e administrativo do Estado. Assim, a relação tende a ficar de dependência e tutela, e não de decisão compartilhada e construção conjunta. Isso contraria a ideia de autodeterminação coletiva — prevista na Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho — e também as diretrizes de governança inclusiva ligadas à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima.

Portanto, a vulnerabilidade na repartição de benefícios não é apenas uma questão técnica de regulação financeira, mas uma questão de poder simbólico e político, ou seja,

de quem define o que é “benefício justo” e quais corpos são reconhecidos como produtores legítimos de valor ambiental. A justiça climática, nesse contexto, corre o risco de se reduzir a uma retórica distributiva, sem enfrentar as desigualdades estruturais que moldam o próprio campo da política ambiental na Amazônia.

A seguir, são apontados os principais pontos críticos e as vulnerabilidades na participação e justiça, conforme o citado anteprojeto de lei.

2.1. Vulnerabilidade na justiça distributiva: a incerteza da regulamentação

O aspecto mais sensível, do ponto de vista da justiça distributiva, reside no fato de que os parâmetros econômicos centrais da repartição de benefícios (RB) são remetidos a uma regulamentação futura. Essa arquitetura normativa desloca para o plano infralegal decisões fundamentais sobre quem ganha, quanto ganha e em que condições, expondo os povos indígenas e quilombolas, as comunidades tradicionais e os agricultores familiares a um elevado risco regulatório. Embora a lei afirme que os benefícios serão repartidos de forma “justa e equitativa”, ela posterga a operacionalização concreta desse princípio, ao determinar que os “mecanismos de repartição de benefícios, seus critérios de implementação e acesso” serão objeto de regulamentação específica (PARÁ, s.d. 47, § 2º).

Na prática, a remessa dos principais critérios de repartição de benefícios para uma regulamentação futura produz um conjunto articulado de efeitos negativos sobre a implementação da política. Em primeiro lugar, instala-se um cenário de incerteza temporal, uma vez que não há qualquer garantia de que os atos regulamentares serão editados em prazo compatível com o início da operação dos instrumentos de repartição de benefícios. Isso significa que é possível haver um descompasso entre a geração de créditos e receitas e a efetiva distribuição dos recursos às comunidades, produzindo um hiato no qual o sistema começa a funcionar financeiramente antes que os destinatários finais tenham seus direitos materialmente assegurados. Em segundo lugar, essa indefinição normativa gera insegurança jurídica, pois a ausência de parâmetros mínimos na própria lei amplia a margem para interpretações divergentes e disputas políticas na fase de regulamentação, abrindo espaço para conflitos entre órgãos governamentais, setores econômicos e grupos de conservação, com elevado potencial de judicialização e de paralisação decisória.

Por fim, observa-se um risco relevante de implementação assimétrica, isto é, enquanto os fluxos financeiros, os arranjos institucionais e as estruturas administrativas tendem a se organizar com rapidez em torno da lógica dos mercados de carbono, povos indígenas, comunidades quilombolas, comunidades tradicionais e agricultores familiares podem permanecer em posição de espera, obrigados a negociar posteriormente critérios que deveriam estar definidos previamente como condição mínima de legitimidade do arranjo.

Trata-se de um desenho que favorece a concentração das decisões em atores com maior capacidade técnica e influência política, deslocando os grupos de conservação para uma posição periférica justamente no momento em que se definem o modo de distribuição, os percentuais e os destinatários da repartição de benefícios.

Do ponto de vista da justiça distributiva, adiar a definição concreta desses critérios transfere o custo do conflito regulatório para grupos historicamente vulnerabilizados, que passam a depender da correlação de forças existente quando forem editados decretos e normas complementares.

O anteprojeto em análise prevê a realização de “consulta livre, prévia e informada com as partes interessadas, para a definição dos percentuais de distribuição dos benefícios” (PARÁ, s.d. 47, I). Trata-se, em princípio, de um avanço no reconhecimento da participação de povos indígenas, comunidades quilombolas, comunidades tradicionais e agricultores familiares nos processos decisórios. No entanto, o desenho normativo apresenta um vazio crítico: a lei não estabelece percentuais mínimos obrigatórios destinados a esses grupos (PARÁ, s.d. 48, III), nem define uma fórmula de base — por exemplo, um piso vinculado ao volume de créditos gerados, à área sob proteção ou a indicadores de vulnerabilidade socioambiental. A ausência desses parâmetros estruturantes desloca o núcleo da justiça distributiva da esfera dos direitos normativamente assegurados para o terreno mais volátil da negociação política.

No que se refere à equidade na distribuição de benefícios, essa omissão produz uma assimetria de poder nas negociações. Sem um piso legal previamente garantido, o resultado da repartição de benefícios passa a depender, em grande medida, da capacidade de pressão política, da organização interna e do acesso a recursos técnicos por parte dos grupos de conservação, em contraste com o peso institucional do Estado e de outros atores com maior poder econômico, jurídico e administrativo.

Em vez de iniciarem o processo de consulta a partir de direitos mínimos assegurados em lei, os sujeitos coletivos entram nas negociações “a partir de zero”, o que configura um cenário de “negociação ao revés”: discute-se não a ampliação de um patamar já garantido, mas a própria existência e o volume dos recursos que devem ser destinados às comunidades.

É um arranjo que tende a favorecer modelos em que uma parcela significativa dos benefícios é retida por estruturas administrativas, agentes intermediários e mecanismos de gestão, em detrimento dos verdadeiros detentores dos territórios e responsáveis pela conservação.

Adicionalmente, a ausência de percentuais mínimos e de parâmetros de base fragiliza a consulta livre, prévia e informada (CLPI) como instrumento de garantia material de direitos. Embora a CLPI seja formalmente prevista, a falta de referências normativas claras sobre a repartição de benefícios converte o processo consultivo em um procedimento

predominantemente procedural, sem salvaguardas substantivas quanto ao resultado distributivo.

Em outras palavras, consulta-se, mas sem garantir que dessa consulta decorrerá um regime minimamente justo e previsível de repartição. Isso esvazia o potencial da CLPI de proteger os interesses dos grupos tradicionais e de assegurar que seus modos de vida, seus conhecimentos e sua contribuição para a proteção dos ecossistemas sejam efetivamente reconhecidos e compensados.

Em síntese, a ausência de percentuais mínimos na lei enfraquece a posição negociadora de povos indígenas, quilombolas, comunidades tradicionais e agricultores familiares, deslocando o eixo da justiça distributiva do campo dos direitos garantidos para o campo da correlação de forças. Tal desenho aumenta o risco de que a repartição de benefícios reproduza desigualdades históricas, em vez de atuar como mecanismo de correção de injustiças socioambientais e de valorização dos grupos que, na prática, sustentam a conservação dos territórios e da biodiversidade.

A exigência de que a regulamentação dos mecanismos de repartição de benefícios (RB) busque a “harmonização [...] com as regras estabelecidas pelo Sistema Brasileiro de Comércio de Emissões (SBCE)” introduz um vetor adicional de complexidade e risco para a justiça compensatória. Em termos formais, essa harmonização pode ser apresentada como estratégia de coerência regulatória, evitando-se conflitos normativos entre diferentes instrumentos da política climática.

Contudo, quando observada a partir da perspectiva dos direitos de povos indígenas, quilombolas, comunidades tradicionais e agricultores familiares (48, III), tal exigência tende a reforçar a subordinação da agenda socioambiental à lógica de mercado.

Ao priorizar a compatibilidade com um sistema de comércio de emissões, há o risco de que critérios como eficiência econômica, previsibilidade para investidores e atratividade financeira passem a orientar o desenho dos mecanismos de repartição de benefícios, em detrimento das “especificidades e necessidades” dos grupos tradicionais.

Em outras palavras, parâmetros construídos a partir da racionalidade de grandes emissores e intermediários financeiros podem ganhar precedência sobre critérios de justiça territorial, reparação histórica e reconhecimento de direitos coletivos.

Trata-se de uma hierarquização normativa que desloca o foco da política: em vez de partir da centralidade dos protetores da floresta, a RB passa a ser ajustada para “caber” em um modelo de mercado que não foi concebido, originalmente, para responder às demandas desses sujeitos coletivos.

Outro ponto crítico diz respeito à tendência à padronização própria de sistemas nacionais de comércio de emissões. São sistemas que geralmente operam com regras uniformes,

aplicáveis a diferentes setores e territórios, buscando simplificação e escalabilidade. No entanto, tal padronização pode ser incompatível com a enorme diversidade territorial, cultural e ecológica dos contextos em que atuam povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais.

Modos de uso, manejo e proteção do território, que são profundamente situados — uma vez que envolvem saberes locais, arranjos comunitários e relações espirituais com a natureza —, dificilmente se acomodam em métricas homogêneas de mensuração de carbono e desempenho ambiental. A redução dessa diversidade a parâmetros padronizados tende a invisibilizar práticas de conservação que não se enquadram na lógica estrita do mercado de emissões, embora sejam fundamentais para a integridade dos ecossistemas.

Há, ainda, o risco de deslocamento do foco da justiça compensatória. Na medida em que a repartição de benefícios é concebida como componente acessório de um mercado de emissões, sua dimensão reparatória e redistributiva tende a ser diluída em mecanismos predominantemente financeiros, desenhados a partir da perspectiva de grandes agentes econômicos.

Em vez de funcionar como instrumento voltado a reconhecer e compensar a contribuição histórica e cotidiana dos grupos de conservação, a repartição de benefícios corre o risco de ser tratada como “custo de transação” ou “condição de elegibilidade” para projetos e operações no mercado de carbono. Isso fragiliza a potência da repartição de benefícios como mecanismo de correção de injustiças socioambientais e de fortalecimento da autonomia de povos e comunidades que efetivamente protegem os territórios.

Assim, a exigência de harmonização com o SBCE, quando não acompanhada de salvaguardas explícitas na própria lei, pode resultar em um quadro de subordinação normativa, no qual o desenho da repartição de benefícios é “encaixado” em regras de mercado que não foram pensadas para responder às demandas específicas dos grupos de conservação.

Do ponto de vista dos direitos coletivos, voltados à promoção de direitos culturais, à justiça social e à proteção de patrimônios naturais e culturais, essa configuração normativa é particularmente preocupante, pois tende a priorizar a lógica econômico-financeira em detrimento da proteção de modos de vida, conhecimentos tradicionais e formas comunitárias de manejo que são centrais para a conservação da biodiversidade e para a efetivação de uma transição climática justa.

Do ponto de vista técnico, o arranjo normativo analisado apresenta um alto risco regulatório para a justiça distributiva, baseado em três fatores combinados: (I) a postergação da definição dos critérios econômicos para a regulamentação infralegal (PARÁ, s.d. 47, § 2º); (II) a ausência de percentuais mínimos e de uma fórmula de base na lei, o que fragiliza o poder de barganha dos grupos de conservação nas consultas

(PARÁ, s.d. 47, I; 48, III); e (III) a possível subordinação da RB à lógica do SBCE, com potencial de limitar a priorização das especificidades e necessidades de povos indígenas, quilombolas, comunidades tradicionais e agricultores familiares.

Sem correções nesse desenho — seja por meio de emendas legislativas que estabeleçam pisos mínimos e salvaguardas explícitas, seja por diretrizes claras no processo de regulamentação —, o modelo tende a reproduzir assimetrias históricas de poder e renda, comprometendo a legitimidade social e a efetividade da repartição de benefícios enquanto instrumento de justiça distributiva no âmbito da política climática.

À luz dos compromissos internacionais de direitos humanos, ambientais e culturais dos quais o país é signatário, bem como dos referenciais normativos da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco) voltados à proteção de patrimônios naturais e culturais e à valorização de conhecimentos tradicionais, torna-se recomendável que o arranjo de RB seja revisto de forma a: (I) ancorar, em nível legal, patamares mínimos de destinação de recursos aos grupos de conservação; (II) incorporar salvaguardas explícitas que assegurem a centralidade da CLPI como garantia material de direitos, e não apenas como rito procedural; e (III) assegurar que qualquer harmonização com mecanismos de mercado, como o SBCE, seja condicionada à não regressividade de direitos e à preservação das especificidades territoriais e culturais de povos e comunidades envolvidos.

Sem esses ajustes, a repartição de benefícios corre o risco de se tornar um mecanismo formalmente inclusivo, mas substantivamente incapaz de promover uma transição climática justa e alinhada aos princípios de equidade, reparação e reconhecimento.

2.2. O risco burocrático ao direito de exclusão (consentimento)

A análise crítica do risco burocrático ao direito de exclusão (consentimento) no âmbito do SJREDD+ evidencia uma tensão estrutural entre, de um lado, a garantia constitucional de autonomia de povos e comunidades tradicionais e, de outro, a imposição de requisitos formais de difícil cumprimento para os grupos mais vulneráveis do Pará.

Embora o anteprojeto reconheça, em tese, o direito de que proprietários, concessionários e usufrutuários — incluindo povos indígenas, quilombolas, comunidades tradicionais, agricultores familiares e produtores rurais — requeiram a exclusão de suas áreas dos instrumentos do sistema, a efetividade concreta desse direito é condicionada ao atendimento de exigências burocráticas que se convertem em barreiras institucionais significativas.

Na prática, o exercício do direito de exclusão depende da capacidade desses grupos de acessar informações jurídicas e técnicas complexas, reunir documentação fundiária

(muitas vezes inexistente ou em disputa), comprovar sua representação coletiva de forma compatível com padrões estatais e operar em prazos e formatos (digitais, cartoriais e georreferenciados) que não dialogam com suas condições reais de organização e infraestrutura.

Em contextos marcados por insegurança territorial histórica, baixa presença do Estado, limitações de conectividade e escassez de assistência técnica independente, essas exigências burocráticas não funcionam como meros procedimentos administrativos neutros, mas como filtros, que tendem a excluir justamente aqueles que o sistema afirma proteger.

Trata-se de um desenho normativo que cria uma assimetria estrutural entre o direito formalmente reconhecido e a sua possibilidade de exercício efetivo. Em vez de partir do princípio de que a participação de povos e comunidades em iniciativas de REDD+ deve estar condicionada ao consentimento prévio, livre e informado — conforme o previsto em marcos internacionais como a Convenção nº 169 da OIT —, o SJREDD+ tende a presumir a inclusão automática das áreas, transferindo para os sujeitos coletivos o ônus de provar, dentro de um labirinto burocrático, que não desejam participar ou que desejam condicionar sua participação.

O consentimento, que deveria ser condição anterior e substantiva, é transformado em uma faculdade residual, exercida apenas por quem consegue transpor as barreiras documentais e procedimentais impostas pelo sistema.

Sob tal perspectiva, o chamado “risco burocrático” não é apenas um problema de gestão, mas um fator de vulnerabilização de direitos: quanto mais complexos, opacos e tecnicamente exigentes forem os procedimentos para requerer a exclusão, maior será a probabilidade de que o direito de dizer “não” permaneça inacessível para grande parte dos povos indígenas e quilombolas, das comunidades tradicionais e dos agricultores familiares.

Isso tensiona diretamente o princípio da autodeterminação e compromete a centralidade do consentimento na governança climática, abrindo espaço para a inclusão compulsória ou não plenamente consentida de territórios tradicionais em projetos e mecanismos de REDD+ no Pará.

Limitações da participação na governança

A análise crítica das limitações da participação na governança do SJREDD+ deve partir da distinção conceitual e prática entre as instâncias de governança (deliberação e participação) e de governabilidade (execução e regulamentação) e de como essa divisão, tal como desenhada no anteprojeto, pode enfraquecer o controle social e reduzir a influência direta dos atores sociais sobre as decisões centrais do sistema.

Em termos formais, o modelo afirma incorporar a participação de múltiplas partes interessadas; contudo, a distribuição de competências entre as esferas deliberativa e executiva tende a concentrar o poder decisório efetivo na governabilidade, relegando a governança a um papel predominantemente consultivo e orientador.

O anteprojeto estabelece um sistema dual. De um lado, a governança é definida como o conjunto de práticas e instâncias voltadas a deliberar, orientar e regulamentar, com o objetivo de assegurar transparência e garantir a participação das diferentes partes interessadas (PARÁ, s.d. 7, IX). A principal instância de governança é o Comitê Gestor do Sistema Estadual sobre Mudanças Climáticas (COGES-Clima) (PARÁ, s.d. 21, I; 22), apresentado como espaço de gestão participativa e controle social (22, I), responsável por definir diretrizes gerais para o funcionamento do SJREDD+ (PARÁ, s.d. 22, II).

De outro lado, a governabilidade é definida como a capacidade governamental de exercer suas funções, garantindo a tomada de decisões e a implementação de políticas públicas (PARÁ, s.d. 6, VIII). Nessa esfera se situam a SEMAS-PA, a Companhia de Ativos Ambientais e Participações do Pará S.A. (CAAPP) e demais órgãos governamentais implementadores (PARÁ, s.d. 26, I, II, III). É no âmbito da governabilidade que se concentram as funções de regulamentação específica, gestão operacional e execução dos instrumentos do sistema.

A limitação crítica decorre do fato de que, embora o COGES-Clima defina as diretrizes gerais, é a SEMAS-PA, na condição de coordenadora do SJREDD+ (PARÁ, s.d. 26, parágrafo único; 27), quem detém a competência de “elaborar e implementar regulamentos, estratégias e normas específicas em conformidade com as diretrizes gerais definidas pelo COGES-Clima” (PARÁ, s.d. 27, II). Em outras palavras, a instância participativa indica o rumo, mas a instância executiva controla o desenho detalhado das normas que regerão a operação cotidiana do sistema.

Trata-se de um arranjo que produz um risco de filtro burocrático: as diretrizes construídas com participação social podem ser reinterpretadas, restringidas ou priorizadas de forma seletiva pela SEMAS-PA no momento de elaborar regulamentos, portarias e normas complementares. Assim, a participação influencia o nível das “diretrizes” (PARÁ, s.d. 22, II), mas o poder de moldar diretamente os critérios práticos — tais como mecanismos de acesso aos benefícios, parâmetros de elegibilidade, procedimentos de exclusão e percentuais de distribuição — permanece concentrado na governabilidade. O resultado é uma assimetria entre o discurso de participação e o grau real de incidência dos atores sociais nas decisões centrais do sistema.

A participação social é explicitamente reconhecida como princípio do SJREDD+ (PARÁ, s.d. 17, IX) e como um de seus objetivos (PARÁ, s.d. 20, VII). No entanto, no ponto mais sensível para povos indígenas, quilombolas, comunidades tradicionais e agricultores familiares — a repartição de benefícios (RB) —, a participação é reduzida a uma etapa processual, sem a garantia de poder decisório final.

A lei prevê a “realização de consulta livre, prévia e informada com as partes interessadas, para a definição dos percentuais de distribuição dos benefícios” (PARÁ, s.d. 47, I), o que, em tese, reforça o consentimento livre, prévio e informado (CLPI). Entretanto, o próprio dispositivo estabelece que o resultado dessa definição — percentuais de distribuição, critérios de acesso e mecanismos práticos de RB — será “objeto de regulamentação específica” (PARÁ, s.d. 47, § 2º). Na prática, isso significa que a participação se concentra na fase consultiva, enquanto a decisão final sobre a configuração da RB permanece sob a competência do Executivo estadual (instâncias de governabilidade). Há, portanto, um risco de diluição: as contribuições, reivindicações e necessidades de grupos vulneráveis (PARÁ, s.d. 48, III) podem ser adequadas ou mitigadas na etapa de regulamentação, especialmente quando entram em conflito com interesses de gestão (viabilidade administrativa, redução de custos) ou de mercado (atratividade para investidores, compatibilidade com o SBCE). A consulta, assim, corre o risco de operar como procedimento formal de legitimação, sem garantir que as posições das comunidades tenham peso proporcional na definição dos parâmetros distributivos.

2.3. Limitações no canal de denúncias e na autonomia da ouvidoria

A ouvidoria do SJREDD+ é concebida como um mecanismo essencial para a justiça e a participação, de modo a permitir que grupos vulneráveis relatem irregularidades e violações de direitos — como violações ao direito à terra ou à participação social (PARÁ, s.d. 50, “a”, 1, 3). Em tese, trata-se de um instrumento-chave para o controle social, o monitoramento de impactos e a busca de reparação. No entanto, a forma como sua vinculação institucional é desenhada introduz limitações importantes para a sua autonomia. A ouvidoria é vinculada administrativamente ao secretário de Estado de Meio Ambiente e Sustentabilidade (SEMAS), que, por sua vez, é a principal instância de governabilidade (PARÁ, s.d. 26, I). Trata-se de uma subordinação que cria um risco de conflito de interesses: quando a denúncia envolver ações, omissões ou decisões da própria SEMAS-PA ou de seus agentes, a independência e a imparcialidade da análise podem ser questionadas, dado que a instância responsável, por receber e encaminhar reclamações, reporta-se administrativamente ao órgão potencialmente denunciado, o que enfraquece a confiança dos atores sociais no canal de denúncias e limita seu papel como instrumento de responsabilização efetiva.

Além disso, o funcionamento do canal de denúncias depende da acessibilidade e da capacitação. O sistema prevê que seja garantida a “capacitação para os povos indígenas, quilombolas, comunidades tradicionais, agricultores familiares, jovens e mulheres” sobre seus direitos e sobre como utilizar os mecanismos de denúncia (PARÁ, s.d. 54, I).

A limitação central reside na dependência da qualidade, regularidade e adequação cultural dessa capacitação. Se as ações forem pontuais — desconectadas das realidades linguísticas e socioculturais dos territórios — ou não forem acompanhadas de materiais acessíveis e apoio continuado, o canal de denúncias, ainda que bem desenhado

em termos formais, não alcançará sua função de garantir a participação efetiva na fiscalização e na busca por reparação.

O SJREDD+ estabelece compromissos com a transparência e a divulgação contínua de informações (PARÁ, s.d. 29, VIII), o que indica que os dados devem ser apresentados em “linguagem simples, clara e acessível em língua portuguesa, de forma que permita a compreensão das informações divulgadas, respeitando a diversidade cultural e social dos públicos” (PARÁ, s.d. 37, VI). É uma diretriz positiva, mas apresenta limites quando analisada à luz da realidade linguística e cultural de muitas comunidades envolvidas.

Embora haja o reconhecimento formal da diversidade, o fato de que a comunicação deva estar circunscrita à língua portuguesa pode configurar uma barreira à participação informada de povos indígenas que utilizam predominantemente suas línguas nativas. Mesmo uma linguagem “simples” em português não é suficiente para garantir a compreensão plena de conceitos técnicos como métricas de carbono, indicadores de desmatamento, metodologias de *monitoramento, relato e verificação* (MRV) (PARÁ, s.d. 7, XI) e regras de acesso aos benefícios.

Sem mecanismos permanentes de tradução, mediação intercultural e produção de materiais em línguas indígenas e em formatos adequados (oral, visual, pedagógico), fica reduzida a capacidade dessas comunidades de monitorar, verificar e contestar informações oficiais. Portanto, a limitação linguística e cultural fragiliza a transparência substantiva: a informação é formalmente disponibilizada, mas não é necessariamente apropriada pelos sujeitos que mais precisam dela para exercer o controle social sobre o sistema.

Em síntese, as limitações da participação na governança do SJREDD+ se concentram na desigualdade de poder entre a instância deliberativa (participativa) e a instância executiva (burocrática). Enquanto o COGES-Clima opera como espaço de definição de diretrizes gerais, a governabilidade — especialmente a SEMAS-PA e os demais órgãos executores — detém o controle sobre a regulamentação detalhada, a implementação cotidiana, a gestão da ouvidoria e o desenho dos instrumentos de transparência. A participação é formalmente garantida por meio de princípios, objetivos, assentos em colegiados, consultas e canais de denúncia. Contudo, o risco reside na forma como tal participação é operacionalizada, pois:

- pode ser filtrada por camadas burocráticas na fase de regulamentação;
- pode ser diluída quando confrontada com interesses de gestão e de mercado;
- pode ser limitada por barreiras linguísticas, culturais e de capacitação;
- e pode ser enfraquecida pela ausência de independência institucional de mecanismos de controle como a ouvidoria.

Sem ajustes normativos e institucionais que: (I) reforcem o peso decisório das instâncias participativas; (II) garantam a autonomia funcional dos mecanismos de controle;

e (III) assegurem a acessibilidade linguística e cultural, o modelo tende a reproduzir um padrão cuja participação social é reconhecida em nível discursivo, mas permanece parcialmente esvaziada em termos de incidência real sobre os rumos do SJREDD+.

2.4. Transparência e acessibilidade limitadas

O SJREDD+ (Sistema Jurisdicional de REDD+ do Pará) afirma a transparência como um princípio estruturante da sua governança (PARÁ, s.d. 7, IX) e como um objetivo explícito a orientar sua implementação (PARÁ, s.d. 20, VII). Em termos normativos, é uma escolha coerente com a necessidade de controle social e de gestão participativa (PARÁ, s.d. 22, I), sobretudo em instrumentos que mobilizam dados técnicos complexos e fluxos econômicos relevantes. Contudo, ao detalhar os parâmetros de comunicação e divulgação — especialmente no âmbito do sistema de *mensuração, relato e verificação* (MRV) —, o anteprojeto introduz uma limitação crítica relacionada à acessibilidade linguística e cultural, com impactos diretos sobre a participação plena de povos indígenas (PI), quilombolas (Q) e comunidades tradicionais (CT).

O texto reconhece, com clareza, que a transparência não se limita à existência de dados, mas exige comunicação pública contínua e inteligível. Portanto, atribui à Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Sustentabilidade do Pará (SEMAS-PA), como coordenadora do SJREDD+, a competência de “garantir a transparência das ações”, por meio da divulgação contínua de ações, editais, eventos, relatórios e atualizações do plano de conformidade de salvaguardas, utilizando “linguagem acessível” (PARÁ, s.d. 29, VIII). O sistema de MRV, por sua vez, deve operar com “metodologias científicas robustas” (PARÁ, s.d. 35, I) e relatar informações de forma “transparente, acessível e desagregada” (36, III), prevendo, de modo inclusivo, a divulgação de informações à sociedade civil, incluindo povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais (PARÁ, s.d. 37, VI). À primeira vista, trata-se de um desenho que procura alinhar transparência, confiabilidade e inclusão.

A vulnerabilidade central, entretanto, emerge na condição imposta para a referida divulgação: ela deve ser realizada “utilizando linguagem simples, clara e acessível em língua portuguesa” (PARÁ, s.d. 37, VI). Ainda que o mesmo dispositivo determine que a divulgação respeite “a diversidade cultural e social dos públicos” (PARÁ, s.d. 37, VI), a exigência restritiva da língua portuguesa cria um ponto de contradição normativa. O próprio anteprojeto reconhece os povos indígenas e quilombolas e as comunidades tradicionais como grupos “culturalmente diferenciados”, com “formas próprias de organização social” (PARÁ, s.d. 8, XIII).

Em muitos territórios, a língua materna constitui o principal meio de transmissão de conhecimento, deliberação comunitária e participação política. Nesses contextos, a comunicação exclusivamente em português — mesmo que seja “simples e clara” — pode não garantir a compreensão plena, sobretudo quando se trata de relatórios

técnicos, metodologias de mensuração, critérios de elegibilidade, salvaguardas e procedimentos administrativos. A consequência provável é que a transparência se converta em requisito formal cumprido por publicação, mas não em transparência funcional apropriada pelos sujeitos coletivos que deveriam exercer o controle social.

Trata-se de um limite, que se torna ainda mais sensível quando se considera que os documentos tecnicamente cruciais para o exercício de direitos e para a proteção de salvaguardas são justamente aqueles de maior densidade técnica: relatórios do sistema de MRV, registros e atualizações do plano de conformidade de salvaguardas (PARÁ, s.d. 29, VIII), indicadores de desempenho e informações desagregadas (PARÁ, s.d. 36, III).

A ausência de previsões expressas de tradução, mediação intercultural e formatos culturalmente adequados — tais como materiais em línguas maternas, conteúdos orais, audiovisuais e metodologias pedagógicas territorializadas — reduz a capacidade que os povos indígenas e quilombolas e as comunidades tradicionais têm de se informar em tempo oportuno, deliberar internamente e incidir sobre decisões.

Nessa perspectiva, a transparência, tal como desenhada, pode produzir um efeito paradoxal: ao se padronizar a linguagem em português, reforça-se a assimetria entre quem produz e interpreta informações (Estado, especialistas e intermediários) e quem vivencia os impactos e deveria controlar o sistema nos territórios.

Por isso, são diretas as implicações para a participação e para o consentimento. Se o objetivo do sistema é assegurar participação social (PARÁ, s.d. 20, VII) e se a governança pressupõe controle social (PARÁ, s.d. 22, I), então a inteligibilidade intercultural dos dados e dos procedimentos é uma condição de possibilidade para a participação efetiva.

Sem o acesso integral e compreensível às informações sobre a mensuração dos resultados e o funcionamento do sistema de MRV (PARÁ, s.d. 7, XI), as comunidades ficam limitadas para o escrutínio dos resultados, o questionamento das metodologias, o acompanhamento dos critérios de distribuição e a identificação de riscos e violações das salvaguardas socioambientais (PARÁ, s.d. 29, VI).

Mesmo os canais de denúncia — concebidos para garantir acessibilidade e multiplicidade de plataformas (PARÁ, s.d. 54, I; 57, I) — dependem da capacitação dos povos indígenas e quilombolas e das comunidades tradicionais sobre os seus direitos e sobre o uso dos canais (PARÁ, s.d. 55, IV; 59, IV). Quando a informação de base sobre o sistema circula de modo linguística e culturalmente inadequado, a capacitação tende a ser superficial e a própria capacidade de identificar irregularidades e reportá-las com precisão (PARÁ, s.d. 55, III; 58, III) fica significativamente enfraquecida.

Portanto, a exigência de comunicação “em língua portuguesa” (PARÁ, s.d. 37, VI), embora formulada sob a intenção de simplificação, funciona como uma barreira linguística e cultural, que restringe a acessibilidade plena exatamente para os públicos que o anteprojeto reconhece como centrais e historicamente vulnerabilizados. Em termos de salvaguardas e direitos, isso não é um detalhe operacional: é um ponto crítico de governança. A transparência que não é apropriável, traduzível e interculturalmente mediada tende a produzir participação desigual, reduzindo o controle social e aumentando o risco de que decisões tecnocráticas e de mercado se consolidem sem o escrutínio efetivo dos sujeitos territoriais.

Assim, a forma como o anteprojeto organiza a comunicação pública, ao não incorporar mecanismos robustos de diversidade linguística e formatos culturalmente adequados, mina a efetividade prática da transparência e compromete a qualidade democrática do SJREDD+.

3. Recomendações estratégicas e operacionais para o aprimoramento do marco jurídico e institucional do REDD+ no Pará

Com base na leitura do anteprojeto de lei do SJREDD+ e nas análises críticas realizadas acerca das vulnerabilidades identificadas na justiça distributiva, na participação social e na autonomia territorial de povos indígenas (PI), quilombolas (Q) e comunidades tradicionais (CT), formulam-se, a seguir, recomendações estratégicas e operacionais voltadas ao aprimoramento do marco jurídico e institucional do REDD+ no Pará.

O objetivo é fortalecer salvaguardas, reduzir riscos regulatórios e assegurar que o SJREDD+ concretize, de modo verificável, os princípios de equidade e autodeterminação previstos na própria proposta, especialmente no que se refere à proteção de direitos e ao bem viver (PARÁ, s.d. 20, V).

A vulnerabilidade mais sensível do desenho distributivo do SJREDD+ decorre da transferência da definição dos mecanismos econômicos centrais para a regulamentação futura (PARÁ, s.d. 47, § 2º). Mesmo quando a norma determina a realização de consulta livre, prévia e informada para a definição de percentuais (PARÁ, s.d. 47, I), a ausência de um patamar mínimo legal e de parâmetros de base eleva o risco de que a repartição se torne contingente à correlação de forças na etapa infralegal, com potencial de captura administrativa e acomodação a exigências de mercado.

Do ponto de vista estratégico, recomenda-se que o anteprojeto incorpore garantias distributivas no próprio texto legal, o que exige, primeiramente, a inclusão de percentuais mínimos na lei, mediante dispositivo que assegure um piso obrigatório de alocação dos recursos decorrentes da comercialização de créditos (inclusive pela via da CAAPP) destinado diretamente para PI, Q, CT e para a agricultura familiar. A função do piso é dupla: (I) ancorar juridicamente a justiça distributiva, reduzindo a incerteza regulatória; e (II) fortalecer o poder de barganha dos grupos de conservação durante a consulta prevista (PARÁ, s.d. 47, I), de modo a evitar que a negociação se inicie “do zero”.

Em segundo lugar, recomenda-se a hierarquização explícita dos critérios de repartição, que devem ser detalhados em regulamento (PARÁ, s.d. 47, § 2º), a fim de que se estabeleça que o histórico de conservação, a vulnerabilidade social e a proteção dos modos de vida coletivos — especialmente dos grupos indicados como foco prioritário (PARÁ, s.d. 48, III) — sejam critérios centrais de ponderação, acima de métricas simplificadas, como extensão territorial. É uma orientação que reforça o princípio do protetor-receptor (PARÁ, s.d. 16, VII) e impede que o desenho distributivo seja reduzido a uma lógica meramente espacial ou contábil, frequentemente incompatível com desigualdades históricas e arranjos comunitários de manejo.

No plano operacional, deve-se exigir que a regulamentação detalhe e publique, com transparência, a estrutura de custos administrativos e operacionais do SJREDD+ — incluindo a participação de órgãos governamentais — e que tais custos sejam submetidos ao escrutínio e ao controle social no âmbito do COGES-Clima (PARÁ, s.d. 22, I). A finalidade é impedir que despesas administrativas se tornem o canal preferencial de retenção de receita e assegurar que a maior parcela dos recursos seja alocada a planos e subprogramas estratégicos alinhados à conservação e ao desenvolvimento territorial sustentável (PARÁ, s.d. 47, II).

O direito de exclusão é um indicador substantivo de autonomia: não basta prever participação, é necessário garantir o direito de não aderir, de condicionar e de retirar consentimento. Embora o anteprojeto reconheça o direito de exclusão, sua efetividade é enfraquecida por requisitos que funcionam como barreiras estruturais, sobretudo a exigência de “titularidade legítima” e de “regularidade ambiental” (PARÁ, s.d. 41, I; 41, II). Em contextos amazônicos, marcados por déficits históricos de regularização fundiária, sobreposições e assimetria de acesso a instrumentos administrativos, tais requisitos tendem a converter um direito em faculdade seletiva — disponível apenas a quem já dispõe de capacidade documental e técnica.

No plano estratégico, recomenda-se a flexibilização da comprovação de titularidade para PI, Q e CT, de modo a reconhecer a posse tradicional, o usufruto coletivo e o estágio de processos administrativos pendentes (protocolos de demarcação, titulação e reconhecimento fundiário em curso) como comprovação suficiente para o exercício do direito de exclusão (PARÁ, s.d. 41, I). Trata-se de uma medida indispensável para evitar que a falha histórica do Estado em titular territórios opere como mecanismo indireto de coerção, restringindo a autodeterminação e o bem viver, que a própria proposta afirma proteger (PARÁ, s.d. 20, V).

Adicionalmente, recomenda-se a desvinculação entre exclusão e regularidade ambiental (PARÁ, s.d. 41, II) ou, alternativamente, a criação de um regime de “regularidade assistida”, em que o Estado ofereça meios técnicos para sanar pendências sem transformar a regularização em pré-condição impeditiva ao exercício do direito de exclusão. O núcleo do consentimento não deve ser transformado em procedimento punitivo, ou seja, comunidades com menor capacidade administrativa não podem ser submetidas a maior dificuldade para exercer autonomia.

No plano operacional, recomenda-se instituir assistência jurídica e técnica gratuita e especializada para viabilizar pedidos de exclusão, a fim de assegurar que a SEMAS-PA e a CAAPP ofereçam suporte territorializado às comunidades para superar a complexidade do “sistema de protocolo” (PARÁ, s.d. 41, II). Sem tal suporte, o direito de exclusão vai existir no papel e falhar justamente no ponto em que o sistema declara priorizar proteção e equidade.

Assim, a participação prevista em instâncias colegiadas e em mecanismos de governança pode perder efetividade quando o poder normativo decisivo se concentra na

esfera executiva da governabilidade. No anteprojeto, ainda que o COGES-Clima seja apresentado como instância de controle social e gestão participativa (PARÁ, s.d. 22, I), a produção de regulamentos e normas específicas permanece sob a competência da SEMAS-PA (PARÁ, s.d. 27, II), o que eleva o risco de “filtro burocrático”, à medida que diretrizes participativas podem ser reinterpretadas, mitigadas ou operacionalizadas de forma restritiva no momento de regulamentação.

No referido contexto, recomenda-se, no plano estratégico, o aumento da autonomia da ouvidoria, com alteração normativa que a desvincule administrativamente da SEMAS-PA e assegure independência funcional para apurar irregularidades e violações, especialmente quando envolvam a própria coordenação do sistema. Para que a ouvidoria cumpra papel de salvaguarda e reparação, precisa operar sem subordinação administrativa ao órgão potencialmente denunciado, a fim de resguardar imparcialidade e confiança pública.

Em complemento, recomenda-se o reforço do poder normativo do COGES-Clima, no sentido de lhe conferir competências vinculantes, por meio de resoluções normativas em temas críticos (repartição de benefícios, salvaguardas, critérios de implementação e integridade do consentimento). O objetivo é limitar o grau de discricionariedade do Executivo na fase infralegal e assegurar que a participação não se reduza à emissão de diretrizes genéricas, mas incida sobre as regras que ordenam a prática cotidiana do SJREDD+.

No plano operacional, recomenda-se institucionalizar a participação estrutural de PI, Q e CT na gestão de salvaguardas, com assentos, atribuições e rotinas de monitoramento e avaliação que incorporem conhecimento territorial e mecanismos de verificação social, sobretudo para o acompanhamento de violações relacionadas ao direito à terra e à participação (PARÁ, s.d. 50, “a”, 1; 50, “a”, 3). Sem essa participação estruturante, a fiscalização tende a depender exclusivamente de circuitos tecnocráticos e administrativos.

O anteprojeto reconhece a transparência e a divulgação de informações como orientações centrais, mas impõe um limite crítico: a comunicação deve ocorrer em “linguagem simples, clara e acessível em língua portuguesa” (PARÁ, s.d. 37, VI). Em um estado pluriétnico e multilíngue, tal formulação, apesar de bem-intencionada, pode produzir transparência formal (publicação) sem transparência funcional (compreensão, deliberação e controle social), especialmente quando se trata de relatórios técnicos do sistema de MRV, de regras de repartição e de salvaguardas.

No plano estratégico, recomenda-se a inclusão de línguas nativas e de formatos culturalmente adequados na comunicação oficial, com a alteração de dispositivos sobre transparência e divulgação, para prever a tradução prioritária dos documentos essenciais (MRV, salvaguardas e mecanismos distributivos) para línguas maternas e para formatos orais e audiovisuais. É uma medida que dá concretude

ao comando de respeito à diversidade cultural e social e fortalece a participação informada (PARÁ, s.d. 17, IX), sem a qual não há consentimento efetivo nem controle social substantivo.

No plano operacional, recomenda-se assegurar acessibilidade mista (não digital), complementando portais eletrônicos e plataformas informatizadas com canais presenciais e itinerantes (pontos regionais de atendimento, telefone gratuito, mediação com organizações locais, roteiros de devolutiva territorial). A centralidade exclusiva no digital tende a excluir territórios com baixa conectividade, o que aprofunda as desigualdades de acesso.

Por fim, recomenda-se garantir capacitação contínua, territorializada e intercultural sobre direitos, salvaguardas e uso de canais de denúncia, em metodologias culturalmente sensíveis e, quando necessário, em línguas nativas. A capacitação pontual não resolve a assimetria estrutural: para que a transparência produza controle social, é necessário transformar informação em capacidade social de leitura, questionamento e incidência.

As recomendações apresentadas respondem a um diagnóstico central: as garantias de participação, justiça distributiva e autonomia presentes no anteprojeto podem ser neutralizadas se permanecerem dependentes de regulamentação futura, de requisitos burocráticos excludentes e de instrumentos de fiscalização sem independência e acessibilidade plena.

O aprimoramento proposto tem a finalidade de reduzir riscos regulatórios, impedir a captura econômica e administrativa do sistema e assegurar que o SJREDD+ opere como instrumento de justiça climática substantiva, com autodeterminação e participação efetiva — e não apenas formal — dos povos e das comunidades que sustentam a conservação e a continuidade socioterritorial no Pará.

4. Conclusão: participação formal, efetividade condicionada e risco de regressão de direitos

O anteprojeto de lei do Sistema Jurisdicional de REDD+ (SJREDD+) do Pará apresenta uma arquitetura institucional que, no plano declaratório, reconhece os povos indígenas e quilombolas e as comunidades tradicionais (PI, Q e CT) como sujeitos centrais da política climática estadual. É um reconhecimento relevante, por afirmar a cidadania econômica desses grupos (PARÁ, s.d. 19, III), por associar a política climática à proteção de direitos e por explicitar objetivos como “assegurar a proteção dos direitos dos povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais, considerando seus direitos à autodeterminação e ao bem viver” (PARÁ, s.d. 20, V), além de reiterar o compromisso com uma repartição de benefícios “justa e equitativa” (PARÁ, s.d. 11; 20, IV). Em termos de discurso normativo, portanto, o texto se aproxima de uma governança climática orientada por justiça, participação e salvaguardas.

Entretanto, a análise técnica e crítica revela uma contradição constitutiva: a participação e a inclusão são formalmente afirmadas, mas operacionalmente condicionadas por dispositivos que funcionam como barreiras de acesso a direitos. Três vetores se combinam para gerar um quadro de risco elevado para a efetividade da justiça distributiva e da autonomia: (I) a incerteza econômica e regulatória da repartição de benefícios; (II) a burocratização do direito de consentimento por meio do direito de exclusão; e (III) as limitações estruturais de fiscalização e transparência, com impactos diretos na capacidade de controle social.

O anteprojeto valoriza o papel dos grupos tradicionais como protetores da floresta e objetiva integrar sua presença ao desenho do sistema. No entanto, a efetividade material da justiça distributiva é fragilizada pelo deslocamento das decisões econômicas centrais para a regulamentação infralegal. Ao remeter a definição dos “mecanismos de repartição de benefícios, seus critérios de implementação e acesso” a uma “regulamentação específica” (PARÁ, s.d. 47, § 2º), o texto retira do nível legal aquilo que estrutura a justiça distributiva: os pisos, os percentuais e os critérios que assegurariam previsibilidade e proteção contra captura administrativa e pressões de mercado.

Ainda que a consulta livre, prévia e informada (CLPI) seja prevista para a definição de percentuais (PARÁ, s.d. 47, I), a ausência de patamar mínimo ou fórmula legal transforma a distribuição em variável dependente da correlação de forças na governabilidade.

Assim, a justiça distributiva deixa de ser uma obrigação material imediatamente exigível em lei e passa a ser uma promessa negociada no futuro, sujeita a disputas políticas, assimetrias institucionais e à harmonização com lógicas de mercado associadas ao SBCE (PARÁ, s.d. 49, V), que podem não priorizar as “especificidades e necessidades” desses grupos (PARÁ, s.d. 48, III).

O risco, nesse desenho, não é apenas de atraso ou indefinição: é de reversão prática do sentido distributivo, convertendo o reconhecimento de direitos em retórica de legitimação de um mecanismo que pode operar com resultados regressivos.

O anteprojeto reconhece o direito de que PI, Q e CT requeiram a exclusão de suas áreas (PARÁ, s.d. 3; 40, § 1º), o que, em tese, reafirma a autonomia e o consentimento. Contudo, trata-se de um direito “condicionado” por exigências que, na realidade territorial amazônica, podem funcionar como impedimentos estruturais.

A exigência de comprovação de “titularidade legítima da área” (PARÁ, s.d. 41, I) é particularmente crítica, porque grande parte dos territórios tradicionais se encontra em processos longos e incompletos de regularização ou se baseia em regimes de posse coletiva, usos tradicionais e reconhecimento administrativo parcial, não em títulos formais individualizados.

Vincular o exercício de um direito de autonomia a um parâmetro documental que o Estado historicamente não garantiu cria um paradoxo: o sistema afirma a autodeterminação (PARÁ, s.d. 20, V), mas condiciona o direito de dizer “não” a uma condição burocrática que muitos não conseguem cumprir.

Soma-se a isso a obrigação de comprovar “regularidade ambiental [...] perante a SEMAS” (PARÁ, s.d. 41, II), por meio de um protocolo dependente de regulamentação. Esse duplo requisito transforma a exclusão — que deveria ser expressão de soberania territorial — em procedimento administrativo oneroso, tecnicamente complexo e potencialmente inacessível.

Na prática, o consentimento é deslocado de um princípio substantivo para um “processo de saída”, sendo que a autonomia passa a ser exercida apenas por quem dispõe de capacidade documental, técnica e institucional. Trata-se de um desenho que tende a reproduzir desigualdades: quanto maior é a vulnerabilidade, menor é a capacidade de exercer o direito de exclusão.

Além disso, o anteprojeto prevê participação na governança, inclusive por meio do COGES-Clima como instância de controle social e gestão participativa (PARÁ, s.d. 22, I). Porém, o núcleo que define a operação cotidiana do sistema — elaboração de normas específicas, estratégias e regulamentos (PARÁ, s.d. 27, II) — está concentrado na SEMAS-PA, polo central da governabilidade (PARÁ, s.d. 6, VIII).

Essa assimetria permite que a participação social influencie as diretrizes gerais, mas não controle as “regras do jogo” que determinam, na prática, critérios de acesso, métricas de MRV, procedimentos de denúncia e arranjos de repartição. Trata-se de um modelo cuja deliberação social corre o risco de ser absorvida como legitimação procedural, sem equivalência no poder de decisão.

As limitações se aprofundam no campo da transparência e do acesso à informação. Ao exigir que as informações de transparência e MRV sejam divulgadas em “língua portuguesa” (PARÁ, s.d. 37, VI), mesmo sob o discurso de linguagem simples e respeito à diversidade cultural, o texto introduz uma barreira, que pode inviabilizar a participação informada de povos indígenas cujas vidas políticas, pedagógicas e cotidianas se organizam em línguas próprias. Sem traduções e mediações interculturais permanentes, a transparência tende a ser formal (publica-se), mas não substantiva (compreende-se e fiscaliza-se).

Por fim, a ouvidoria — mecanismo central de reparação e denúncia — encontra-se vinculada administrativamente à SEMAS-PA. É uma subordinação que gera risco evidente de conflito de interesses e fragiliza a confiança no canal, especialmente quando denúncias envolvem ações, omissões ou decisões do próprio órgão executor. Um mecanismo de prestação de contas que se reporta administrativamente à instância potencialmente denunciada tende a reduzir a eficácia da reparação e a desincentivar o uso do canal por grupos já historicamente expostos a assimetrias de poder.

Em última análise, o anteprojeto do SJREDD+ estabelece as bases de uma governança climática aspiracional, ao reconhecer direitos e prever participação. Contudo, seu desenho institucional expõe PI, Q e CT a um risco regulatório elevado, ao: (I) postergar o núcleo econômico da justiça distributiva; (II) converter a autonomia em procedimento burocrático condicionado a requisitos fundiários e ambientais de difícil cumprimento; e (III) manter mecanismos de transparência e denúncia com limitações linguísticas, técnicas e institucionais.

Isso pode transformar a participação em um atributo formal e a justiça em uma promessa condicionada — especialmente para aqueles que mais dependem de garantias robustas: as comunidades com processos de regularização pendentes, menor acesso a infraestrutura, menor capacidade técnico-jurídica e maior vulnerabilidade territorial.

Ao se articular a proteção da diversidade cultural, dos direitos coletivos, dos conhecimentos tradicionais e de formas plurais de relação com a natureza, o alerta central é claro: sem salvaguardas materialmente exigíveis e institucionalmente independentes, há o risco de que o SJREDD+ opere como um regime de governança climática que: (I) reconhece a diversidade no preâmbulo, mas a restringe na implementação; (II) afirma o consentimento, mas dificulta o direito de recusa; e (III) declara transparência, mas não assegura inteligibilidade, controle social e reparação.

Nessas condições, o sistema pode consolidar um modelo em que os territórios tradicionais são incorporados à lógica de mercado e de gestão pública sem garantias equivalentes de autodeterminação e justiça distributiva, o que produz tensionamentos com os princípios de uma transição climática justa e culturalmente respeitosa.

Por fim, o anteprojeto de lei do Sistema Jurisdicional de REDD+ (SJREDD+) do Pará pode ser compreendido como um mapa que anuncia um “tesouro” — a repartição de benefícios — aos povos e às comunidades que protegem a floresta, reconhecidos como protetores-recebedores. Contudo, é um mapa que traz condicionantes burocráticos, como a exigência de titularidade legítima e de regularidade ambiental, além da definição prática de como cumprir tais requisitos, que tende a ficar sob o controle do órgão coordenador, a Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Sustentabilidade do Pará (SEMAS-PA), responsável pela regulamentação.

Com isso, o percurso para acessar benefícios, que deveriam operar como um direito, pode se converter em um labirinto administrativo, cujas barreiras de entrada recaem de forma desigual sobre os diferentes sujeitos territoriais.

Referências

PARÁ (Estado). Plano de Consulta sobre o Sistema Jurisdicional de REDD+ (SJREDD+) do Estado do Pará: Anexo I – Anteprojeto de Lei do SJREDD+. Belém: Governo do Pará, [s.d.].

BOURDIEU, Pierre. *Razões práticas: sobre a teoria da ação*. Tradução de Mariza Corrêa. Campinas, SP: Papirus, 1996.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. Convenção nº 169, sobre povos indígenas e tribais em países independentes. Genebra: OIT, 1989.

OBSERVATÓRIO DO CLIMA. Análise das emissões de gases de efeito estufa e suas implicações para as metas climáticas do Brasil: 1970-2021. [S.l.]: Observatório do Clima, 2023. (SEEG 10 anos). Disponível em: <https://energiaeambiente.org.br/wp-content/uploads/2023/04/SEEG-10-anos-v5.pdf>. Acesso em: 25 nov. 2025.

PARÁ. Processo de construção do Sistema Jurisdicional de REDD+ do Pará. [Belém]: Governo do Estado do Pará, nov. 2024.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Panorama do Censo Demográfico 2022*. Disponível em: <https://censo2022.ibge.gov.br/panorama/>. Acesso em: 14 nov. 2025.

