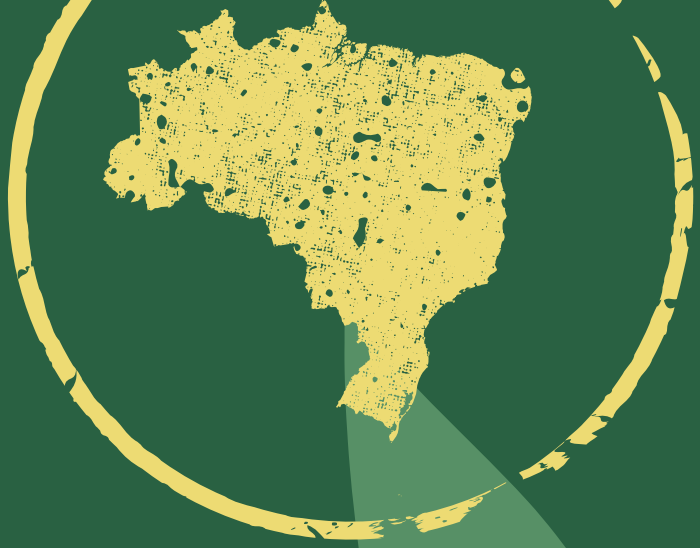


DESAFIOS E VISÕES PARA A TRANSIÇÃO JUSTA NO BRASIL:

setor de **Mudanças no Uso da Terra** em áreas públicas e territórios coletivos (MUT APC)

CBC CENTRO BRASIL NO CLIMA

ICAT Initiative for Climate Action Transparency

AUTORES

Renata Barreto
Especialista setorial de Mudança no Uso da Terra e Florestas

Guilherme Lima
Gerente de Projetos no CBC
Coordenador do projeto ICAT

Raiana Soares
Gerente de Projetos no CBC

Samara Andrade
Assistente de Projetos no CBC

William Wills
Diretor de Projetos no CBC

PROJETO ICAT

O projeto "Roteiro para o Monitoramento da Transição Justa no Plano Clima", executado pelo Centro Brasil no Clima (CBC) com apoio da Iniciativa para a Transparência na Ação Climática (ICAT), tem como objetivo apoiar o Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (MMA) na elaboração do Plano Clima, em especial na Estratégia Transversal de Transição Justa.

DIREITOS AUTORAIS©

Todos os direitos reservados. Nenhuma parte desta publicação pode ser reproduzida, armazenada em sistema de recuperação ou transmitida, sob qualquer forma ou por quaisquer meios – eletrônico, fotocópia, gravação ou outros – para fins comerciais sem a prévia autorização do CBC. Não sendo este o caso, o material desta publicação pode ser usado, compartilhado, copiado, reproduzido, impresso e/ou armazenado, desde que seja dado o devido crédito ao CBC como fonte.
Em todos os casos, o material não pode ser alterado ou modificado sem a permissão expressa do CBC.

DECLARAÇÃO DE RESPONSABILIDADE

Esta publicação foi produzida como parte de um projeto apoiado pela Iniciativa para a Transparência na Ação Climática (ICAT) e implementado pelo World Resources Institute (WRI). As opiniões expressas nesta publicação são de responsabilidade dos autores e não necessariamente refletem as visões do WRI.

PUBLICADO POR
Centro Brasil no Clima (CBC)

Guilherme Syrkis
Diretor Executivo

William Wills
Diretor de Projetos

Guilherme Lima
Gerente de Projetos

Raiana Soares
Gerente de Projetos

Beatriz Araújo
Analista de Projetos

Samara Andrade
Assistente de Projetos

Indaína Santos
Estagiária

AGRADECIMENTO

Os autores agradecem o indispensável apoio das equipes do Ministério do Meio Ambiente (MMA) e do WRI Brasil, que deram relevantes contribuições para o projeto e para a elaboração do conteúdo apresentado nesta publicação.

APOIO

Iniciativa para a Transparência na Ação Climática (ICAT), apoiada pela Austria, Canada, Germany, Ireland, Italy, and the Children's Investment Fund Foundation.

Federal Ministry for the Environment, Climate Action, Nature Conservation and Nuclear Safety

IKI INTERNATIONAL CLIMATE INITIATIVE

MINISTERO DELL'AMBIENTE E DELLA SICUREZZA ENERGETICA

Federal Ministry Republic of Austria Climate Action, Environment, Energy, Mobility, Innovation and Technology

Environment and Climate Change Canada | Environnement et Changement climatique Canada

Rialtas na hÉireann Government of Ireland

CIFF CHILDREN'S INVESTMENT FUND FOUNDATION

UNOPS

O Projeto ICAT é hospedado pelo Escritório das Nações Unidas de Serviços para Projetos (UNOPS).

PONTOS-CHAVE

1. É necessário enfrentar **desigualdades históricas** no acesso à terra e na apropriação dos recursos naturais;

2. **Povos indígenas**, **quilombolas** e **comunidades tradicionais** devem estar no centro das políticas públicas de restauração e conservação;

3. Instrumentos como PSA, SAF, regularização fundiária e assistência técnica e extensão rural (ATER) devem ser **adaptados às realidades locais** e construídos com participação efetiva;

4. Fortalecimento de **governança territorial** e repartição justa dos **benefícios ambientais e econômicos** são essenciais.

5. Novas oportunidades em **bioeconomia**, **créditos de carbono** e **cadeias sustentáveis** exigem políticas claras que garantam a conservação das paisagens e a melhoria da qualidade de vida das comunidades, incluindo empregos, renda e serviços públicos.

INTRODUÇÃO

O tema da transição justa tem evoluído e recebido cada vez mais atenção na medida em que se intensifica a necessidade de ações para o enfrentamento das mudanças climáticas. A importância adquirida pelo tema se reflete na sua inclusão no preâmbulo do Acordo de Paris (2015) e na criação do Programa de Trabalho para uma Transição Justa (2022) no âmbito da UNFCCC. Embora não haja uma definição amplamente estabelecida para o conceito, ele incorpora a noção de que a implementação das ações climáticas não deveria gerar impactos socioambientais negativos e, sempre que possível, contribuir para minimizar as desigualdades pré-existentes.

O debate sobre a transição justa esteve por muito tempo focado no setor de energia, tendo como principal ponto de atenção os impactos sociais causados pelo encerramento de atividades ligadas aos combustíveis fósseis (ex.: perda de postos de trabalho). Contudo, a sua evolução levou à adoção também em outros setores da economia, além da percepção de que os aspectos relevantes dependem do contexto de cada país.

No Brasil, essa discussão assume especial relevância no setor de Mudanças no Uso da Terra em Áreas Públicas e Territórios Coletivos (MUT APC), cuja transformação é estratégica para o alcance das metas nacionais. O setor de MUT APC foi responsável por 448 $MtCO_2e$ em emissões líquidas em 2022, das quais apenas 61 $MtCO_2e$ vieram de terras indígenas, unidades de conservação, territórios quilombolas e assentamentos da reforma agrária (1). A maior parte das emissões se concentrou em glebas públicas (137 $MtCO_2e$) e em áreas sem destinação fundiária definida (250 $MtCO_2e$) (1). Transformar essas áreas em um sumidouro líquido de carbono é indispensável para a meta brasileira de neutralidade climática, desafio ainda mais complexo diante do contexto social da Amazônia Legal, onde vivem mais de 30 milhões de brasileiros com IDH abaixo da média nacional.

Nesse sentido, os pontos de atenção para uma transição justa no setor incluem questões como os conflitos fundiários pela disputa pela terra e a apropriação dos recursos naturais, que afetam desproporcionalmente povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais, e a necessidade de reconhecer e reverter as desigualdades históricas, priorizando a valorização dos saberes tradicionais e a capacitação de comunidades historicamente marginalizadas para que participem ativamente da economia de baixo carbono.

Cabe ressaltar que o escopo de análise do setor de MUT APC neste documento tem como foco o controle do desmatamento, a extração de madeireira, incêndios, a ampliação de áreas protegidas, o fortalecimento da gestão territorial e a recuperação da vegetação nativa, em consonância com a delimitação feita no Plano Clima. Já as questões vinculadas ao setor produtivo são abordadas nos setores de agricultura e pecuária e de mudanças no uso da terra em áreas rurais privadas, enquanto a expansão urbana é tratada no setor de cidades.

DESAFIOS DA TRANSIÇÃO JUSTA NO SETOR DE MUT APC

Os desafios para a transição justa no setor de MUT APC incluem tanto condições de desigualdade existentes no contexto brasileiro quanto impactos potenciais das ações de mitigação. Esses dois elementos estão conectados, uma vez que os impactos em geral recaem majoritariamente sobre grupos mais afetados pelas desigualdades, e reconhecer esses desafios é fundamental para buscar o objetivo de que as ações propostas não as aprofundem. Alguns desafios para a transição justa no setor de MUT APC são:

EXCLUSÃO ECONÔMICA DE COMUNIDADES LOCAIS DOS BENEFÍCIOS GERADOS PELA EXPLORAÇÃO DE RECURSOS FLORESTAIS:

Projetos de restauração florestal e uso sustentável, como PSA e créditos de carbono, são implementados sem repartir os ganhos com as comunidades afetadas, deixando-as sem alternativas de renda ou compensação justa (2) (3).

DESLOCAMENTO FORÇADO E A VIOLAÇÃO DE DIREITOS TERRITORIAIS

Políticas e grandes empreendimentos voltados à mitigação, como a criação de unidades de conservação ou projetos de infraestrutura, podem restringir o acesso ao território e/ou causar deslocamentos forçados sem consulta adequada (4).

ACESSO LIMITADO A CRÉDITOS, INSTRUMENTOS FINANCEIROS E ASSISTÊNCIA TÉCNICA

Povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais frequentemente enfrentam acesso limitado a crédito, assistência técnica e instrumentos como PSA, apesar de seu papel central na conservação ambiental.

AMEAÇA À SOBREVIVÊNCIA SOCIOCULTURAL DE COMUNIDADES TRADICIONAIS

A degradação ambiental e os projetos malconduzidos colocam em risco a segurança alimentar, hídrica, cultural e territorial de povos indígenas e comunidades tradicionais.

VISÃO E OBJETIVOS SETORIAIS DA TRANSIÇÃO JUSTA

A visão da transição justa do setor de MUT APC apresentada neste documento foi construída de maneira participativa e incluiu pesquisas à bibliografia relacionada ao tema, oficinas de escuta com representantes de diferentes segmentos da sociedade e diálogos com ministérios e demais órgãos governamentais envolvidos no tema. Nesse sentido, os objetivos de Transição Justa definidos para o setor foram estruturados a partir de três aspectos de justiça principais: **justiça distributiva**, que busca distribuir de forma equitativa os recursos, benefícios e custos da transição, priorizando comunidades vulnerabilizadas e am-

pliando o acesso às oportunidades; **justiça processual**, que garante a participação efetiva, inclusiva e informada das partes interessadas na formulação e implementação de políticas e ações, fortalecendo a transparência e a governança; e **justiça restaurativa**, que visa reparar danos socioambientais e injustiças já causados.

JUSTIÇA DISTRIBUTIVA

* Garantir acesso a financiamentos públicos e privados para povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais, com foco em iniciativas de conservação e uso sustentável da terra.
* Assegurar repartição justa e transparente dos benefícios financeiros de mecanismos como PSA e créditos de carbono.
* Incorporar critérios de equidade na distribuição de incentivos fiscais e subsídios, evitando exclusão de povos indígenas e comunidades tradicionais.

JUSTIÇA PROCESSUAL

* Garantir o direito à consulta livre, prévia e informada conforme a Convenção 169 da OIT para governança justa do território.
* Instituir canais permanentes, inclusivos e transparentes de diálogo e cogestão territorial, como conselhos locais de uso do solo e instâncias participativas nos planos de regularização fundiária.
* Reconhecer e integrar saberes tradicionais, indígenas e conhecimentos locais como base legítima para a formulação de políticas públicas e estratégias territoriais.
* Assegurar a representação de grupos marginalizados nos espaços formais de governança socioambiental para influência real na tomada de decisão.

JUSTIÇA RESTAURATIVA

* Restaurar ecossistemas degradados com modelos produtivos que integrem regeneração ambiental e benefícios econômicos e sociais para populações historicamente afetadas.
* Fomentar arranjos produtivos sustentáveis e culturalmente relevantes, como sistemas agroflorestais comunitários e restauração com espécies nativas em territórios indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais.
* Criar instrumentos de responsabilização e reparação em casos de violações de direitos decorrentes de projetos ou políticas ambientais, fundiárias ou climáticas.

VISÃO DA TJ DO SETOR DE MUT APC

A transição justa no setor de Mudanças no Uso da Terra em Áreas Públicas e Territórios Coletivos exige o enfrentamento das desigualdades no acesso à terra, com prioridade para a regularização fundiária (garantindo o direito à demarcação das terras), o reconhecimento de direitos sociais e territoriais, bem como a valorização dos povos indígenas, quilombolas e dos povos e comunidades tradicionais. É fundamental garantir participação social efetiva, assegurando o direito à consulta livre, prévia e informada, conforme a Convenção 169 da OIT, ampliando a assistência técnica e criando incentivos econômicos para a restauração florestal, pagamentos por serviços ambientais e práticas integradas, que unem conservação e produção sustentável. A eliminação do desmatamento ilegal, a recuperação de áreas degradadas e o fortalecimento da governança territorial devem ser acompanhados por metas claras e indicadores, assegurando que a ação climática promova também justiça social e inclusão. Além disso, é necessário fortalecer as capacidades locais para gestão de territórios, reparar impactos de políticas passadas e garantir transparência para distribuir benefícios de forma justa, promovendo a conservação da natureza de forma inclusiva e sustentável.

CONCLUSÕES

O setor de MUT APC é historicamente um dos maiores emissores de gases de efeito estufa do Brasil, e o desafio de zerar essas emissões e transformá-lo em um sumidouro líquido de carbono é crucial para que o país cumpra sua meta de neutralidade climática. Esse desafio ganha ainda mais complexidade porque mais de 30 milhões de brasileiros vivem na Amazônia Legal, em geral com índices de desenvolvimento humano (IDH) abaixo da média nacional, o que torna o desafio ainda maior. Essa realidade aumenta a pressão por políticas estruturadas, que integrem conservação, restauração e inclusão social, tornando o setor central na estratégia nacional de mitigação e adaptação.

Ao mesmo tempo, surgem novas oportunidades econômicas e sociais ligadas à bioeconomia, ao mercado de créditos de carbono, aos sistemas agroflorestais e às cadeias produtivas sustentáveis. Para que esses caminhos se traduzam em benefícios concretos, é indispensável a implementação de políticas públicas claras e estruturadas, que direcionem parte desses fluxos para a conservação das paisagens naturais e, ao mesmo tempo, para a melhoria da qualidade de vida da população local, com geração de empregos, aumento de renda e acesso ampliado a serviços públicos essenciais.

A transição justa nesse setor, portanto, representa uma oportunidade estratégica para conciliar a ação climática com justiça social, conservação ambiental e valorização dos territórios. Essa agenda deve considerar as especificidades regionais dos biomas brasileiros, garantindo soluções como a regularização fundiária, o fortalecimento da bioeconomia, a proteção dos recursos hídricos e a valorização das práticas agroextrativistas e culturais das comunidades locais.

Para que essa transição se concretize, será fundamental combinar instrumentos financeiros robustos com mecanismos de governança participativa, capazes de gerar empregos verdes, assegurar a repartição justa dos benefícios e valorizar os saberes tradicionais. Mais do que mitigar emissões, o Brasil pode liderar globalmente a agenda de conservação da natureza e restauração de ecossistemas ao integrar ação climática, justiça social e desenvolvimento sustentável em uma estratégia única de transformação dos territórios. Ao colocar as pessoas no centro das soluções, a conservação da natureza deixa de ser apenas um objetivo ambiental, para se consolidar como um vetor de inclusão social, competitividade internacional e sustentabilidade de longo prazo.

REFERÊNCIAS

1. MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE E MUDANÇA DO CLIMA (MMA). **Plano Clima Mitigação – Plano Setorial de Mudanças no Uso da Terra em Áreas Públicas e Territórios Coletivos.** Brasília, DF: MMA, MCTI, MDA, CC/PR, 2026. 185 p. ISBN 978-85-7738-577-5 (online).

2. MARY ROBINSON FOUNDATION – CLIMATE JUSTICE. **Principles of climate justice.** Dublin: Mary Robinson Foundation – Climate Justice, 2021.

3. INSTITUTO CLIMA E SOCIEDADE (ICS). **Coletânea Clima e Desenvolvimento 2022: do impacto na vida dos mais vulneráveis à economia pautada na justiça climática – o futuro dos empregos no Brasil carbono neutro.** Rio de Janeiro: ICS, 2022.

4. INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL (ISA); CENTRO DE PESQUISA E EXTENSÃO EM DIREITO SOCIOAMBIENTAL (CEPEDIS). **Tribunais brasileiros e o direito à consulta prévia, livre e informada.** São Paulo: ISA; CEPEDIS, 2022.


CBC
CENTRO
BRASIL
NO CLIMA


ICAT
Initiative for
Climate Action
Transparency