

## GOVERNANÇA E AGENDA AMBIENTAL: REDD+ Jurisdicional e desenvolvimento sustentável no Tocantins


GOVERNANCE AND ENVIRONMENTAL AGENDA: REDD+ jurisdictional and sustainable development in Tocantins

GOBERNANZA Y AGENDA AMBIENTAL: REDD+ Jurisdiccional y Desarrollo sostenible en Tocantins

### Cynthia Mara Miranda

Doutora em Ciências Sociais pela UnB. Docente do Programa de Pós-graduação em Ciências do Ambiente (Ciamb) e Comunicação e Sociedade (PPGCOM), da Universidade Federal do Tocantins (UFT). Integrante do Laboratório de Estudos Geopolíticos da Amazônia (Legal), bolsista produtividade do Cnpq (PQ C).


[cynthiamara@uft.edu.br](mailto:cynthiamara@uft.edu.br)

 0000-0002-9399-7975

### Phillipe Farias Ferreira

Doutorando em Ciências do Ambiente no Programa de Pós-graduação em Ciências do Ambiente (Ciamb), da Universidade Federal do Tocantins. Professor da Universidade Estadual do Tocantins (Unitins).


[phillipe.fferreira@gmail.com](mailto:phillipe.fferreira@gmail.com)

 0000-0003-1198-1580

### Liana Vidigal Rocha

Doutora em Ciências da Comunicação pela Universidade de São Paulo. Docente do Programa de Pós-graduação em Comunicação e Sociedade (PPGCOM), da Universidade Federal do Tocantins (UFT). Líder do grupo de pesquisa em Jornalismo e Multimídia (CNPq/UFT).


[lianavidigal@mail.uft.edu.br](mailto:lianavidigal@mail.uft.edu.br)

 0000-0001-7506-8577

### Cristiano A. Viana

Mestre em Comunicação e Sociedade pela Universidade Federal do Tocantins (UFT). Integrante do Laboratório de Estudos Geopolíticos da Amazônia (Legal).

[cristianoviana.br@gmail.com](mailto:cristianoviana.br@gmail.com)

 0009-0004-2182-3409

Recebido em: 21.04.2025

Aceito em: 20.04.2025

Publicado em: 03.06.2025

### RESUMO

O artigo busca refletir sobre governança na institucionalização das políticas ambientais no governo do estado do Tocantins com foco nas ações para a redução das emissões de gases de efeito estufa resultantes do desmatamento e da degradação florestal a partir do Programa Jurisdicional de Redução de Emissões pelo Desmatamento e Degradação (REDD+) do estado do Tocantins. A partir de pesquisa teórica com análise bibliográfica e documental foi construída uma linha do tempo das ações de governança voltadas para o desenvolvimento sustentável no Tocantins a partir da regulamentação da economia de baixa emissão de gases de efeito estufa. O estudo apontou que o êxito na institucionalização do REDD+ Jurisdicional Tocantins implica ampliar a participação social e a transparência das ações.

**PALAVRAS-CHAVE:** Governança; Desenvolvimento sustentável; Questões ambientais; Tocantins.

### Introdução

A governança e o desenvolvimento sustentável, com maior intensidade, desde a última década, estão no centro dos debates mundiais mobilizando cada vez mais a opinião pública em torno da necessidade de avançar em estratégias que mobilizem governos e atores sociais para reverter a acelerada degradação ambiental causada pelo ser humano que ameaça de extinção as espécies e tem resultado em mudanças climáticas cada vez mais perceptíveis em distintos territórios e biomas.

As atenções voltadas para os referidos temas, nessa direção, é um reconhecimento de que as intervenções humanas que provocam danos ao meio ambiente exigem ações, políticas e regulações que possam reduzir seus impactos no curto, médio e longo prazos.

O Estado do Tocantins é o estado mais novo da federação brasileira tendo sido criado em outubro de 1988 pela Constituição Federal. Apesar de novo, a história do estado tem sido marcada pela instabilidade política representada pela transição brusca entre governos em decorrência de afastamentos, renúncias e cassações. Segundo Miranda et al (2022):

O ex-governador Marcelo Miranda foi cassado em dois mandatos diferentes (2009 e 2018) e ocorreram ainda três renúncias: Siqueira Campos (1998 e 2014); Mauro Carlesse (2022). Desta forma, a história política do Tocantins registra ainda a ascensão de três deputados estaduais ao Palácio Araguaia que estavam ocupando o cargo de presidente da Assembleia Legislativa do Tocantins (Aleto), se candidataram nas eleições indiretas ao governo do estado e foram vitoriosos, conquistando assim a linha sucessória imediata já que os vice-governadores, por motivos distintos, não estavam aptos para assumir a função. Foram eles: Carlos Gaguim (2009); Sandoval Cardoso (2014) e Mauro Carlesse (2018). Carlos Gaguim assumiu o governo do estado de 2009 a 2010, Sandoval Cardoso no período de maio a dezembro de 2014 e Mauro Carlesse de 2018 a 2021<sup>1</sup>.

Apenas dois governadores eleitos por eleição direta concluíram integralmente seus mandatos: Moisés Avelino que governou o estado de 1991 a 1995. Siqueira Campos, primeiro governador do estado, concluiu três dos quatro mandatos para o qual foi eleito. Os três primeiros mandatos conquistados nas eleições de 1988, 1994 e 1998 foram concluídos integralmente, mas, o quarto e último mandato conquistado nas eleições diretas de 2010 não foi concluído integralmente. Siqueira renunciou em abril de 2014 com a intenção de abrir espaço para que o filho, Eduardo Siqueira Campos, pudesse concorrer ao governo do Tocantins, o que não ocorreu.

---

<sup>1</sup> Famílias Políticas do Tocantins na Aleto. Disponível em: <https://legal-amazonia.org/familias-politicas-do-tocantins-na-aleto>

A partir dessa contextualização, propomos um estudo para refletir sobre a institucionalização da pauta ambiental pelo governo do Estado do Tocantins a partir das ações voltadas para a governança e o desenvolvimento sustentável o recorte escolhido foram as ações para a redução das emissões de gases de efeito estufa resultantes do desmatamento e da degradação florestal que começaram a ser impulsionadas a partir do estabelecimento do marco institucional internacional na Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima de Varsóvia (COP 19) 2013<sup>2</sup>, da qual o Brasil é signatário.

Expomos um diálogo sobre o conceito de governança e desenvolvimento sustentável, na sequência, apresentamos uma breve linha do tempo da institucionalização da pauta ambiental no governo do Tocantins, e por fim discutimos as ações voltadas à redução das emissões de gases de efeito estufa resultantes do desmatamento e da degradação florestal e apontamos os desafios para a construção do Programa Jurisdicional de Redução de Emissões pelo Desmatamento e Degradação (REDD+) do estado do Tocantins.

## **Governança e desenvolvimento sustentável**

*Governança e desenvolvimento sustentável* são questões que estão na ordem do dia das discussões e articulações dos organismos internacionais, movimentos ambientalistas, governos nacionais, entre outros setores da sociedade, embora com ampla visibilidade, as negociações desses setores em prol de mudanças que possam incidir na preservação do meio ambiente emergem em um cenário marcado pelos interesses e conflitos que não raro colocam o meio ambiente como entrave ao progresso.

Nessa direção, a revisão conceitual dessas questões é um caminho necessário para compreensão da institucionalização da pauta ambiental no governo do Estado do Tocantins. O termo governança e sustentabilidade está presente, segundo Thorstensen e Mota (2020), desde, pelo menos, no contexto da Agenda 21 da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992, sendo enfatizado pelos documentos internacionais subsequentes, dando-se destaque à Agenda 2030, de 2015.

---

<sup>2</sup> Durante a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima em Varsóvia (COP 19) em 2013 foram estabelecidas diretrizes internacionais para políticas e incentivos a países em desenvolvimento para a redução das emissões de gases de efeito estufa provenientes do desmatamento e da degradação florestal e o papel da conservação florestal, o manejo sustentável de florestas e o aumento dos estoques de carbono florestal, intitulado REDD+. O REDD+, nesse sentido, estabelece as principais regras internacionais para que esforços de mitigação de países em desenvolvimento no setor florestal sejam reconhecidos internacionalmente e devidamente recompensados. Disponível em: [<http://redd.mma.gov.br/pt/component/k2/item/86-historico>]. Acesso em: 28 ago. 2023.

O desenvolvimento sustentável engloba as dimensões econômica, social e ambiental. Cada qual não deve ser analisada isoladamente assim como a discussão sobre sustentabilidade não deve ser restrita à discussão sobre as necessidades de proteção e de conservação do meio ambiente. Há diversas relações entre os principais desafios ambientais e econômicos, dos desafios ambientais e sociais e dos desafios sociais e econômicos que precisam ser trabalhados para se concretizar o desenvolvimento sustentável. Neste sentido, a necessidade de governança entre os tomadores de decisão, tanto públicos quanto privados, e entre os formuladores de políticas em todos os níveis de governo são dispostas como necessárias nos documentos internacionais sobre desenvolvimento sustentável (Thorstensen & Mota, 2020, p. 4).

Assim, é possível dizer que governança é o conjunto de processos através dos quais as escolhas são feitas e as decisões são tomadas numa dinâmica de gestão nas organizações. A governança não se restringe às ações do governo, mas, contempla ações de organizações da sociedade civil, entre outras organizações. Ao sistematizar a literatura acadêmica sobre governança, Milani e Solinís (2002) pontuam que a governança de modo geral pode ser compreendida como um processo complexo de tomada de decisão que antecipa e ultrapassa os governos. Nesse sentido, os autores elencam algumas características que se relacionam ao conceito de governança a partir da revisão da literatura:

[...] à legitimidade do espaço público em constituição; à repartição do poder entre aqueles que governam e aqueles que são governados; aos processos de negociação entre os atores sociais (os procedimentos e as práticas, a gestão das interações e das interdependências que desembocam ou não em sistemas alternativos de regulação, o estabelecimento de redes e os mecanismos de coordenação); e à descentralização da autoridade e das funções ligadas ao ato de governar (Milani & Solinís, 2002, p. 273).

Para o presente trabalho nos interessa focar no conceito de governança atrelado às questões ambientais para compreender a tomada de decisão pelos atores estatais, mas reconhecendo que nesse processo a presença dos atores sociais é fundamental para o êxito e para a inclusão social da população no processo. Segundo Adams et

al. (2020), a complexidade e o caráter multiescalar dos problemas socioambientais colocam desafios que demandam ações coordenadas entre o Estado e a sociedade, para a construção de um desenvolvimento sustentável e socialmente justo.

Isso reflete o discurso contemporâneo na governança do desenvolvimento sustentável que enfatiza a importância das parcerias público-privadas e da sociedade civil (Stibbe et al., 2019), com o potencial de unir normas multilaterais e ação local, atraindo um número diversificado de atores da sociedade civil, governo e empresas (Bäckstrand, 2006).

Segundo Barbieri (2020), as ideias sobre o desenvolvimento sustentável foram se afirmando a partir da segunda metade do século XX, tendo contribuído para isso diversos eventos de caráter internacional e aqui destacamos os mais recentes tais como Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento no Rio de Janeiro em 1992, Criação da Comissão de Desenvolvimento Sustentável (CDS) no âmbito da ONU (1992), Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável Rio + 10 (em 2002) e Rio + 20 (em 2012). Ainda em 1992, registra-se o começo das Conferências das Partes (COP), eventos cruciais na busca de soluções para reduzir as emissões de gases de efeito estufa e mitigar os impactos das mudanças climáticas em escala global.

Entretanto, em 2015, a Organização das Nações Unidas (ONU) instituiu a Agenda 2030 para o cumprimento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) por ocasião da Cúpula das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável. Assim, foram estabelecidos 17 objetivos para que as nações que ratificaram o documento atuassem no avanço do desenvolvimento sustentável até o ano de 2030<sup>3</sup> a fim de acabar com a pobreza, proteger o meio ambiente e o clima e garantir qualidade de vida para as pessoas do mundo.

A governança para o desenvolvimento sustentável envolve cada vez mais diversos grupos de partes interessadas, com a promessa de maior legitimidade e eficácia na tomada de decisões que devem ser direcionadas para a melhoria das capacidades jurídico-institucionais dos países e aqui destacamos estados com vistas à aplicação de legislação efetiva no âmbito do meio ambiente e do desenvolvimento. As políticas são os principais meios para os governos implementarem os ODS e reconhecerem a importância das iniciativas e do apoio de autoridades locais, como nível de governança mais

---

<sup>3</sup> Para conhecer os objetivos da Agenda 2030 consultar o endereço institucional da Organização das Nações Unidas (ONU) no Brasil. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>

próximo do povo, podendo incentivar a educação e a mobilização em prol do desenvolvimento sustentável.

A evolução da governança ambiental ao longo das décadas tem desempenhado um papel fundamental na promoção da sustentabilidade e no avanço da agenda ambiental global. Uma questão política relevante é como traduzir as preocupações globais em ação local e as preocupações locais em ação global. Esses marcos, na governança ambiental, têm permitido a criação de políticas e iniciativas que buscam integrar princípios sustentáveis às práticas econômicas e sociais. Dessa forma, a sinergia entre governança, agenda ambiental e ODS é essencial para alcançar uma transformação positiva e duradoura em nível global (Viola, 1992).

No Estado do Tocantins, como veremos a seguir, os objetivos do desenvolvimento sustentável (ODS) estão transversalizados na agenda ambiental desde o início de sua institucionalização em 1989.

## A agenda ambiental no Tocantins

Desde a criação da mais nova unidade federativa brasileira, o Tocantins, as questões ambientais estiveram presentes na pauta governamental e passaram a se materializar, especialmente, por meio da estruturação de organismos ambientais nos quais destacam-se o Instituto Natureza do Tocantins (Naturatins) e Secretaria Estadual do Meio Ambiente, que ao longo de sua existência apresentou fusões nas áreas de atuação principal, foi extinta e desde 2015 atende pela nomenclatura Secretaria do Meio Ambiente e Recursos Hídricos (Semarh).

O Naturatins, considerado o primeiro órgão voltado para questões ambientais no estado, foi inicialmente criado com o nome e natureza jurídica de Fundação Natureza do Tocantins, logo no primeiro ano de existência da unidade federativa, em 21 de abril de 1989, por meio da *Lei nº 29*, com os objetivos de promover a proteção, o controle e o uso racional dos recursos naturais, além desenvolver estudos e pesquisas de campo.

Em 1996, foi decretada a *Lei Estadual nº 858*, de 26 de julho de 1996, que modificou a personalidade jurídica do órgão, que passou a ser uma autarquia denominada Instituto Natureza do Tocantins, cuja competência se destinou a(o): i) execução da política ambiental do estado; ii) monitoramento e o controle ambiental; iii) fiscalização do cumprimento da legislação ambiental; iv) prestação do

serviço correlatos que lhe sejam atribuídos resultante de convênios, acordos e contratos.

Além das referidas competências, o Naturatins faz a gestão das Unidades de Conservação de Proteção Integral e de Uso Sustentável do Estado e apresenta 15 unidades regionais distribuídas ao longo de seu território, além da sua sede localizada na capital, Palmas.

Em 1991, foi criada a *Lei nº 261*, de 20 de fevereiro, que instituiu a política ambiental do Estado do Tocantins, cujo objetivo era estabelecer as diretrizes para sua elaboração, implementação e acompanhamento. Ressaltamos que, na mesma lei, foi criado o Conselho de Política Ambiental do Estado do Tocantins.

Já o organismo estadual de políticas ambientais com status de secretaria foi criado pela primeira vez em 1995 pela *Lei nº 727*, de 18 de janeiro, e passou a aglutinar as questões hídricas sendo nomeada Secretaria Estadual do Meio Ambiente e Recursos Hídricos (Semarh)<sup>4</sup> com o foco no gerenciamento dos recursos hídricos, proteção e preservação ambientais, recursos naturais renováveis, recursos minerais, controle do impacto ambiental das atividades econômicas e saneamento básico.

Também no ano de 1995 o Conselho de Política Ambiental do Estado do Tocantins passa a ser denominado Conselho Estadual do Meio Ambiente do Tocantins (Coema), conforme a *Lei nº 791*, de 22 de novembro de 1995, passa a ser regido pelas disposições desta regra. Reformulado em 2007<sup>5</sup>, é um órgão consultivo, normativo e deliberativo, vinculado à Semarh. De acordo com os registros das atas de reuniões ordinárias do Conselho Estadual de Meio Ambiente (Coema)<sup>6</sup>, podemos notar que houve descontinuidade no que se refere à existência e manutenção das competências da Secretaria do Meio Ambiente e Recursos Hídricos (Semarh), que permaneceu com esse nome somente alguns meses após a sua criação, em 1995<sup>7</sup>.

Ainda de acordo com os registros do Coema e com base no histórico institucional da Seplan, entre 1995 a 2010, a Semarh foi extinta como tal e parte de suas competências foram repassadas para o Sistema de Planejamento e Meio Ambiente (Seplan)<sup>8</sup>,

---

<sup>4</sup> Lei que inclui a Semarh na estrutura do estado. Disponível em: <https://www.al.to.leg.br/arquivos/6982.pdf>

<sup>5</sup> *Lei nº 1.789 de 15/05/2007* - dispõe sobre o COEMA/TO. Disponível em: <https://central3.to.gov.br/arquivo/225868>

<sup>6</sup> Atas do Coema. Disponível em: <https://www.to.gov.br/semarh/atas/16ra07wlziwf>

<sup>7</sup> Lei que inclui a Semarh na estrutura do estado. Disponível em: <https://www.al.to.leg.br/arquivos/6982.pdf>

<sup>8</sup> Histórico institucional da Seplan. Disponível em: <https://www.to.gov.br/seplan/historico-institucional/2bhw0pvcrrsx>

posteriormente modificado para Secretaria de Planejamento e Meio Ambiente. Em 2011, foi mais uma vez alterada para Secretaria do Desenvolvimento Sustentável e dos Recursos Hídricos (Semades)<sup>9</sup>, retornando para o órgão parte de suas competências e permanecendo com essa denominação até 2014. Por fim, no ano de 2015<sup>10</sup>, a nomenclatura da pasta voltou a ser Secretaria do Meio Ambiente e Recursos Hídricos (Semarh), permanecendo assim até os dias atuais, sendo que a instituição passou por reformulação e modificação em suas diretrizes.

Nesse sentido, podemos dizer que a Semarh é responsável por coordenar o processo de revisão da política estadual de meio ambiente e recursos hídricos e seus instrumentos. Entre suas competências se destacam:

i) incentivar e fortalecer a gestão ambiental municipal; ii) avaliar e valorar os ativos ambientais do estado do Tocantins; iii) consolidar o sistema estadual de gerenciamento de recursos hídricos; iv) promover a recuperação e conservação das bacias hidrográficas e dos sistemas aquíferos; v) implementar projetos de adaptação às mudanças climáticas com foco em adequação de infraestrutura social e ambiental; vi) implementar sistema de gestão e manutenção de Unidades de Conservação com retorno financeiro; vii) incentivar a gestão dos resíduos sólidos com suporte na legislação; viii) captar recursos, capacitar, estimular e fortalecer as Organizações Ambientais da Sociedade Civil, como os Comitês, Conselhos e Consórcios<sup>11</sup>.

O Estado do Tocantins, ao longo de sua existência, acompanhou as discussões sobre sequestro e crédito de carbono, conceitos criados a partir do Protocolo de Kyoto em 1997, que visa diminuir os gases de efeito estufa, responsáveis por diversos problemas ambientais associados às mudanças climáticas.

Há cerca de três anos, a Semarh está empreendendo esforços para viabilizar o programa REED+ Jurisdicional do Tocantins, o qual pretende abarcar diversos subprogramas com o objetivo de transformar o carbono em recursos financeiros capazes de colocar em prática atividades de baixo impacto ambiental. Segundo informações disponibilizadas no site institucional da Semarh, o Tocantins será o primeiro estado a apresentar um programa voltado para a redução de emissões provenientes de desmatamento e degradação florestal incorporando o bioma Cerrado<sup>12</sup>.

---

<sup>9</sup> *Lei nº 2.425, de janeiro de 2011*, que dispõe sobre a estrutura organizacional do estado. Disponível em: [https://www.al.to.leg.br/arquivos/lei\\_2425-2011\\_48527.PDF](https://www.al.to.leg.br/arquivos/lei_2425-2011_48527.PDF)

<sup>10</sup> Histórico da Semarh. Disponível em: <https://www.to.gov.br/semarh/secretaria/54d4t5lyyn1f>

<sup>11</sup> Carta de Serviços da Semarh. Disponível em: <https://www.to.gov.br/semarh/carta-de-servicos-ao-usuario/tyhhzhyjg9w>

<sup>12</sup> REED+ Jurisdicional do Tocantins. Disponível em: <https://www.to.gov.br/semarh/redd/4axfztcknoi3>



Para o presente artigo o foco está direcionado para as ações que visam a redução das emissões de gases de efeito estufa resultantes do desmatamento e da degradação florestal da 10ª legislatura do governo estadual iniciada em janeiro de 2023 até agosto de 2023, o que corresponde ao período de oito meses. Portanto, são destacadas aqui ações de governança para o desenvolvimento sustentável através da construção do Programa Estadual Jurisdicional de Redução de Emissões provenientes de Desmatamento e Degradação Florestal (REDD+) do Tocantins.

### REDD+ Jurisdicional no Tocantins

As ações voltadas para regulamentar a economia de baixa emissão de gases de efeito estufa e fomentar os serviços ambientais nos biomas do estado têm se apoiado no REDD+ (Redução de Emissões provenientes de Desmatamento e Degradação Florestal) que, de acordo com o Ministério do Meio Ambiente (2016)<sup>13</sup>, é um conjunto de ações desenvolvidas no âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança no Clima (UNFCCC), tendo como objetivos principais reduzir as emissões de gases de efeito estufa (GEE), promover a conservação florestal, aumentar o estoque de carbono nas florestas e incentivar o manejo sustentável.

Nesse sentido, entendemos que o intuito principal dessa iniciativa internacional é contribuir para a diminuição das mudanças climáticas, visto que as florestas possuem papel fundamental no que diz respeito à absorção de dióxido de carbono na atmosfera. Afinal, "as florestas fornecem um 'sumidouro de carbono' com uma absorção líquida de 7,6 bilhões de toneladas de CO<sub>2</sub> por ano (Harris & Gibbs, 2021).

No Brasil, as emissões de gases de efeito estufa tiveram em 2021 (último dado divulgado) a maior alta em quase duas décadas. Relatório do Sistema de Estimativas de Emissões de Gases de Efeito Estufa do Observatório do Clima mostra que o país emitiu 2,42 bilhões de toneladas brutas de CO<sub>2</sub> – alta de 12,2% em relação a 2020. A principal fonte de emissão foi o desmatamento, principalmente da Amazônia, seguido pela agropecuária (Constantino, 2023, para. 22).

A *Global Carbon Project* estimou que houve, em 2022, cerca de 40,6 bilhões de toneladas de emissões de CO<sub>2</sub>, sendo 3,9 bilhões de toneladas somente em relação ao desmatamento (Brasil, 2022). Portanto, se o REDD+ for implantado de maneira eficaz, a

---

<sup>13</sup> Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima.  
<https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/servicosambientais/redd>

estimativa é que as ações ajudem a reduzir perto de 20% das emissões. Para a *Forest Trends*, organização internacional sem fins lucrativos, o REDD+ “permite que países em desenvolvimento sejam recompensados financeiramente por suas conquistas em evitar as emissões” (Pacheco & Cárdenas, 2022, p. 02) de GEE provenientes, sobretudo, do desmatamento ambiental. É importante destacar que esses incentivos podem ocorrer por meio de empréstimos, investimentos da iniciativa privada ou ainda na forma de doações.

Nessa direção, destacamos a construção do Programa REDD+ Jurisdicional do Tocantins voltado para redução de emissões por desmatamento e degradação florestal que é um desdobramento da institucionalização das questões ambientais nos governos estaduais do Tocantins no qual o tema do sequestro de carbono sempre recebeu atenção.

Ações que antecederam a implementação do programa REDD+ Jurisdicional no Estado envolveram a mobilização de recursos financeiros para apoiar projetos de conservação florestal e o estabelecimento de estratégias de monitoramento para avaliar as emissões de gases de efeito estufa resultantes do desmatamento. A preocupação com o meio ambiente tem início com a percepção de que a humanidade deve ser capaz de atender às suas necessidades atuais garantindo, porém, essa mesma possibilidade às gerações futuras (Veiga, 2015).

No ano de 1998, nas proximidades da Ilha do Bananal, tiveram início os esforços pioneiros empreendidos pelo Instituto Ecológica na elaboração de projetos voltados à mitigação de emissões de gases de efeito estufa, abrangendo não apenas o Tocantins, mas também diversas localidades do território brasileiro. O instituto desempenha um papel crucial na disseminação da metodologia denominada "Carbono Social", cuja origem remonta ao Estado do Tocantins e que hoje detém licenças de operação em âmbito internacional.

Em março de 2002, Charles Philip Arthur George, que na época ocupava a posição de príncipe Charles, notório por seu envolvimento pessoal em questões ambientais, realizou uma visita ao estado do Tocantins. Sua finalidade era a inspeção de projetos ambientais que contavam com o apoio do governo britânico, bem como abranger regiões cruciais do estado e estabelecer contato com as comunidades indígenas locais. Nesta visita, o príncipe participou de uma apresentação do projeto de sequestro de carbono do Instituto Ecológica considerado como:

primeiro projeto piloto de sequestro de carbono de grande escala no Brasil. A Ecológica concebeu e implementou o projeto, sendo responsável pelo gerenciamento e administração das operações e pela supervisão do monitoramento ambiental tendo como parceiros institucionais o IBAMA, o Instituto Natureza do Tocantins (Naturatins) e a Gaia (ONG Ambiental no Tocantins)<sup>14</sup>.

É relevante destacar que, naquela ocasião, o Tocantins já se beneficiava de recursos provenientes de oito das nações mais ricas do mundo, direcionados a iniciativas socioambientais. Um exemplo era o Programa de Gestão Ambiental Integrada (Pgai), que operava no extremo norte do estado, engajado em ações de combate à pobreza e promoção do desenvolvimento sustentável. Tais empreendimentos contribuíram substancialmente para solidificar a posição do Tocantins como um líder em termos de conservação ambiental no contexto nacional, caracterizando o estado com índices de preservação ambiental que se destacavam em relação à maioria das demais regiões do país.

Contudo, na gestão atual, notamos, de forma mais visível, que a governança e o desenvolvimento sustentável estão presentes entre os objetivos da política ambiental do estado que visa uma construção do programa prevendo a participação social como a realização de oficinas preparatórias com povos indígenas, comunidades quilombolas e agricultores para garantir a plena e efetiva participação desses segmentos sociais no REDD+ Jurisdicional do Tocantins (Mitye, 2023a).

Assim, percebemos que o objetivo das oficinas é preparar as comunidades para a realização de audiências públicas a fim de escutar as pessoas e definir uma metodologia de repartição dos benefícios, além de desenvolver um plano de ações a serem executadas para o atendimento das exigências de redução do desmatamento e da degradação.

Em janeiro de 2023, o governo do Estado sancionou a *Lei nº 4.111* que instituiu a Política Estadual de pagamento por Serviços Ambientais (PEPSA) referente aos biomas presentes no Tocantins e o Fundo Clima (FunClima) ligado à *Lei nº 4.131*. A primeira visa "oferecer segurança jurídica, a viabilização de pagamento por serviços ambientais (PSA), o detalhamento e a determinação de regras especiais acerca do regime jurídico do PSA" enquanto a segunda está destinada "a provisionar recursos financeiros

---

<sup>14</sup> Resumo projeto sequestro de carbono da Ilha do Bananal. *Instituto Ecológica*, 2015. Disponível em: <http://www.ecologica.org.br/wp-content/uploads/2015/06/Resumo-Sequestro-de-Carbono-da-Ilha-do-Bananal-POR.pdf>

para apoiar projetos, programas e ações que visem à mitigação da mudança do clima e a adaptação à mudança climática e aos seus efeitos” (Veloso, 2023a). No mesmo mês, representantes da Semarh estiveram em Brasília para participar da reunião junto ao governo Federal que tratou da discussão sobre a redução das emissões de gases de efeito estufa (GEE) e de desmatamento ilegal, compromissos previstos no REDD+ (Veloso, 2023b).

Nos meses de fevereiro e março de 2023, o REDD+ voltou a ser destaque na agenda do governo tocantinense ao anunciar que o programa utilizaria os recursos coletados a partir da venda dos créditos de carbono para incentivar a aquicultura no Estado (Lázaro, 2023a). Em seguida, foi feita uma reunião com a *Earth Innovation Institute* (EII) “para tomar conhecimento quanto à parceria da organização no apoio técnico e jurídico ao Estado no processo de certificação e oferta dos créditos de carbono jurisdicional” (Mitye, 2023b). O governo estadual e o instituto internacional já haviam assinado um memorando em 2018, para estabelecer a parceria. No entanto, agora, em 2023, o acordo teve novas discussões.

Já em maio de 2023, durante a Agrotins (Feira de Tecnologia Agropecuária do Tocantins), a Semarh apresentou informações sobre o REDD+, mostrando as ações que o governo estava criando para entrar no mercado internacional de carbono. Segundo dados divulgados pela secretaria, o governo estadual possui “um estoque de mais de 240 milhões de toneladas de carbono florestal acumuladas pela redução do desmatamento e da degradação florestal nos biomas Cerrado e Amazônia” (Mitye, 2023c).

No final do mês de maio, o governador do Estado assinou, em Genebra, na Suíça, um acordo comercial e técnico com a empresa *Mercuria Energy Trading S/A* para a qualificação e certificação do REDD+ proveniente da redução de GEE, degradação e desmatamento. Com esse contrato, o Tocantins passou a ser o primeiro estado do Brasil a vender créditos de carbono no mercado voluntário internacional. De acordo com a Agência EPBR (2022), especialista em notícias sobre petróleo, gás e energia, a parceria só ocorreu devido ao fato de ter sido instituída uma Sociedade de Propósito Específico (SPE), chamada Tocantins Carbono, com a estatal Tocantins Parcerias e a *Mercuria*. A intenção da secretaria de Meio Ambiente era concluir o processo dentro do prazo de oito meses.

Por fim ainda se destacam ações diretamente relacionadas à redução das emissões de gases de efeito estufa resultantes do desmatamento e da degradação florestal, como a adesão do governo do estado ao Plano de Ação Nacional para combater o desmatamento do cerrado, cujo principal compromisso é lutar pela conservação do bi-

oma. Em agosto de 2023, a Semarh intensificou as ações juntos aos povos tradicionais e originários presentes no Tocantins. O projeto *Foco no Fogo* visitou aldeias indígenas, levando informações que visam reduzir as queimadas ilegais e os incêndios florestais, sobretudo nas regiões onde as comunidades estão localizadas (Veloso, 2023c). Já as lideranças quilombolas participaram de um fórum promovido pelo governo estadual, no qual foi feita a proposta de delegar o protagonismo das decisões sobre o desenvolvimento da região do Jalapão para os povos ali presentes. Durante o fórum o programa REDD+ jurisdicional foi discutido e apontado como potencial financiador das ações dos povos quilombolas e das comunidades tradicionais (Lázaro, 2023b).

### Algumas considerações

É fundamental ressaltar que, embora essas ações governamentais sejam motivadas por boas intenções, elas têm um caráter intrinsecamente limitado e compensatório. Isso ocorre devido às contradições inerentes ao modelo de desenvolvimento predatório que continua a prevalecer na região amazônica. Em outras palavras, as políticas públicas acabam funcionando como uma espécie de contrapartida em um jogo em que a Amazônia se encontra em uma posição desfavorável. Nesse contexto, a região perpetua sua condição histórica de "colônia" diante dos interesses hegemônicos do capitalismo, em uma das maiores fronteiras de recursos naturais do planeta.

Esta crítica salienta que, em alguns casos, os projetos REDD+ podem permitir que as entidades poluentes compensem suas emissões de carbono sem efetivamente reduzir suas atividades destrutivas ao meio ambiente, o que mina o propósito subjacente da mitigação das mudanças climáticas e da conservação florestal. Portanto, a controvérsia sobre os créditos de carbono no contexto do REDD+ destaca a necessidade de monitoramento das ações, nos métodos de contabilização de carbono pouco acurados e, por fim, a falta de transparência e de controle por terceiros, para garantir que esses créditos realmente promovam a redução das emissões e a proteção das florestas, em vez de simplesmente conceder uma permissão para continuar a poluir.

Não foi objetivo do artigo esgotar o assunto, o que se buscou ao longo da pesquisa foi observar de que forma as ações de governança que compreendem a participação da população nos processos decisórios do crédito do carbono estão incorporadas no âmbito do Programa REDD+ Jurisdicional do Tocantins.

Recomenda-se fortemente a adoção de uma política estadual de REDD+ no estado do Tocantins, com um enfoque decididamente científico e métodos de alta qualidade. A perspectiva de o Estado liderar iniciativas de governança é estrategicamente

vantajosa, pois possibilitará um processo de aperfeiçoamento contínuo, permitindo a incorporação progressiva de dados mais recentes e métodos mais precisos (MMA, 2016).

A pesquisa realizada proporciona uma contribuição valiosa para a análise e aprimoramento contínuo das estratégias que visam a para a redução das emissões de gases de efeito estufa resultantes do desmatamento e da degradação florestal no Tocantins e pode servir como um guia para promover uma governança mais eficaz e equitativa no manejo de recursos florestais e na mitigação das mudanças climáticas.

## Referências

- Adams, C., Borges, Z., Moretto, E. M., & Futemma, C. (2020). Governança ambiental no Brasil: Acelerando em direção aos objetivos de desenvolvimento sustentável ou olhando pelo retrovisor? *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, 25(81). <https://doi.org/10.12660/cgpc.v25n81.81403>
- Bäckstrand, K. (2006). Multi-stakeholder partnerships for sustainable development: Rethinking legitimacy, accountability and effectiveness. *European Environment*, 16(5), 290–306. <https://doi.org/10.1002/eet.425>
- Barbieri, J. C. (2020). *Desenvolvimento sustentável*. Das origens à Agenda 2030. Vozes.
- Brasil, M. (2022). Emissões globais de CO<sub>2</sub> devem bater novo recorde em 2022, alerta relatório. *Agência EPBR*. <https://epbr.com.br/emissoes-globais-de-co2-devem-bater-novo-recorde-em-2022-alerta-relatorio/>
- Constantino, L. (2023). Recuperação de floresta tropical compensa 26% de emissões de carbono provocadas por desmate e degradação. *Agência Fapesp*. <https://agencia.fapesp.br/recuperacao-de-floresta-tropical-compensa-26-de-emissoes-de-carbono-provocadas-por-desmate-e-degradacao/40909/>
- Harris, N., & Gibbs, D. (2021). Florestas absorvem duas vezes mais CO<sub>2</sub> do que emitem por ano. *WRI Brasil*. <https://www.wribrasil.org.br/noticias/florestas-absorvem-duas-vezes-mais-co2-do-que-emitem-por-ano>
- Instituto Ecológica. (2015). *Resumo projeto sequestro de carbono da Ilha do Bananal*. <http://www.ecologica.org.br/wp-content/uploads/2015/06/Resumo-Sequestro-de-Carbono-da-Ilha-do-Bananal-POR.pdf>
- Lázaro, F. (2023a). Meio Ambiente e Secretaria da Pesca e Aquicultura realizam transição com proposta de trabalho conjunto para reforçar o Programa REDD+ Jurisdicional do Tocantins. *Governo do Tocantins*. <https://www.to.gov.br/semarh/noticias/meio-ambiente-e-secretaria-da-pesca-e-aquicultura-realizam-transicao-com-proposta-de-trabalho-conjunto-para-reforcar-o-programa-redd-jurisdicional-do-tocantins/52gmekka4llz>
- Lázaro, F. (2023b). Meio Ambiente e Recursos Hídricos participa de diálogo que visa dar protagonismo a comunidades tradicionais do Jalapão. *Governo do Tocantins*. <https://www.to.gov.br/semarh/noticias/meio-ambiente-e-recursos-hidricos-participa-de-dialogo-que-visa-dar-protagonismo-a-comunidades-tradicionais-do-jalapao/4d64ix0kv64m>
- Milani, C., & Solinis, G. (2002). Pensar a democracia na governança mundial: Algumas pistas para o futuro. In C. Milani, C. Arturi & G. Solinis (Org.), *Democracia e governança mundial* (pp. 13–34). Ed. Universidade/UFRGS/UNESCO.
- Ministério do Meio Ambiente. (2016). *Submissão brasileira de Nível de Referência de Emissões Florestais para redução das emissões provenientes do desmatamento*

- no bioma Cerrado para fins de pagamentos por resultados de REDD+ sob a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (83 p.). MMA/GTT REDD+.*
- Miranda, C. M., Oliveira, A. V. M. G., Rocha, L. V., & Melz, T. (2022, setembro 14). *Famílias políticas do Tocantins na Aleto. Laboratório de Estudos Geopolíticos da Amazônia Legal (LEGAL)*. <https://legal-amazonia.org/familias-politicas-do-tocantins-na-aleto/>
- Mitye, C. (2023a). Em visita à Ilha do Bananal, Secretaria do Meio Ambiente e Recursos Hídricos planeja detalhes para realização das oficinas do REDD+. *Governo do Tocantins*. <https://www.to.gov.br/semarh/noticias/em-visita-a-ilha-do-bananal-secretaria-do-meio-ambiente-e-recursos-hidricos-planeja-detalhes-para-realizacao-das-oficinas-do-redd/5iy9s3lr9o88>
- Mitye, C. (2023b). Avanços na certificação e oferta de créditos de carbono jurisdicional do Tocantins são destacados por Marcelo Lellis em reunião com Earth Innovation Institute. *Governo do Tocantins*. <https://www.to.gov.br/semarh/noticias/avancos-na-certificacao-e-oferta-de-creditos-de-carbono-jurisdicional-do-tocantins-sao-destacados-por-marcello-ellis-em-reuniao-com-earth-innovation-institute/tw3pu9clm20>
- Mitye, C. (2023c). Com espaço Agrotins Carbono Neutro, Governo do Estado convida público a compreender iniciativa de REDD+ do Tocantins. *Governo do Tocantins*. <https://www.to.gov.br/semarh/noticias/com-espaco-agrotins-carbono-neutro-governo-do-estado-convida-publico-a-compreender-iniciativa-de-redd-do-tocantins/4uicvwqxfe48>
- Pacheco, P., & Cárdenas, C. (2022). *O que é REDD+ jurisdicional?* Forest Trends. <https://www.forest-trends.org/wp-content/uploads/2022/04/CARTILLA-7-POR.pdf>
- Stibbe, D. T., Reid, S., & Gilbert, J. (n.d.). *Maximising the impact of partnerships for the SDGs*. The Partnering Initiative & UN DESA. [https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/26627SDG\\_Partnership\\_Guidebook\\_0.95\\_web.pdf](https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/26627SDG_Partnership_Guidebook_0.95_web.pdf)
- Thorstensen, V., & Mota, C. R. (2020). Governança e sustentabilidade. In V. Thorstensen & M. K. Arima Júnior (Orgs.), *O Brasil e o modelo de governança da OCDE* (Vol. 1, pp. 228–256). Centro de Estudos do Comércio Global e Investimentos; VT Assessoria Consultoria e Treinamento.
- Tocantins. (1991). *Lei nº 261, de 20 de fevereiro de 1991*. Dispõe sobre a política ambiental do Estado do Tocantins e dá outras providências. Diário Oficial do Estado.
- Tocantins. (2007). *Lei nº 1.789, de 15 de maio de 2007*. Dispõe sobre o Conselho Estadual do Meio Ambiente do Tocantins (COEMA/TO). Diário Oficial do Estado.
- Veloso, C. (2023a). Governador sanciona leis que incentivam a preservação ambiental e viabilizam o mercado jurisdicional de carbono no Estado. *Governo do Tocantins*. <https://www.to.gov.br/semarh/noticias/governador-sanciona-leis-que-incentivam-a-preservacao-ambiental-e-viabilizam-o-mercado-jurisdicional-de-carbono-no-estado/77iyp4fd3zn5>
- Veloso, C. (2023b). Governo do Tocantins cumpre agenda ambiental em Brasília e apresenta eixos para redução de das emissões de gases de efeito estufa e de desmatamento ilegal. *Governo do Tocantins*. <https://www.to.gov.br/semarh/noticias/governo-do-tocantins-cumpra-agenda-ambiental-em-brasilia-e-apresenta-eixos-para-reducao-das-emissoes-de-gases-de-efeito-estufa-e-de-desmatamento-ilegal/7d4ueklibhbm>
- Veloso, C. (2023c). Projeto Foco no Fogo visita propriedades rurais no município e aldeias da etnia Krahô em Itacajá. *Governo do Tocantins*.

<https://www.to.gov.br/semarh/noticias/projeto-foco-no-fogo-visita-propriedades-rurais-no-municipio-e-aldeias-da-etnia-kraho-em-itacaja/lw5xtiwcuju>

Veiga, J. E. da. (2013). *A desgovernança mundial da sustentabilidade* (1. ed.). Editora 34.

Viola, E. (1992). O movimento ambientalista no Brasil (1971–1991): Da denúncia e conscientização pública para a institucionalização e o desenvolvimento sustentável. In M. Goldenberg (Org.), *Ecologia, ciência e política* (pp. 49–75). Revan.



**ABSTRACT**

The article seeks to reflect on governance in the institutionalization of environmental policies in the government of the state of Tocantins, with a focus on actions to reduce greenhouse gas emissions resulting from deforestation and forest degradation based on the Jurisdictional Program for Reducing Emissions from Deforestation and Degradation (REDD+) in the state of Tocantins. A timeline of governance actions aimed at sustainable development in Tocantins was built from theoretical research with bibliographic and documentary analysis, based on the regulation of the low greenhouse gas emission economy. The study showed that the successful institutionalization of the Tocantins Jurisdictional REDD+ implies expanding social participation and transparency of actions.

**KEYWORDS:** Governance; Sustainable development; Environmental issues; Tocantins.

**RESUMEN**

El artículo busca reflexionar sobre la gobernanza en la institucionalización de políticas ambientales en el gobierno del estado de Tocantins, centrándose en acciones para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero derivadas de la deforestación y degradación ambiental a partir del Programa Jurisdiccional de Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación (REDD+) en el estado de Tocantins. A partir de una investigación teórica con análisis bibliográfico y documental, se construyó una cronología de acciones de gobernanza orientadas al desarrollo sostenible en Tocantins basada en la regulación de la economía de bajas emisiones de gases de efecto invernadero. El estudio señaló que el éxito en la institucionalización de REDD+ Jurisdiccional Tocantins implica ampliar la participación social y la transparencia de las acciones.

**PALABRAS CLAVE:** Gobernanza; Desarrollo sostenible; Temas ambientales; Tocantins.