

Análise de REDD+

Desafios e escolhas

Editor Arild Angelsen

Coeditores Maria Brockhaus
William D. Sunderlin
Louis V. Verchot

Assistente editorial Therese Dokken

Tradução Green Ink

© 2013 Centro de Pesquisa Florestal Internacional (CIFOR)

O conteúdo desta publicação é licenciado sob Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivs 3.0 Unported License <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/>

Impresso na Indonésia
ISBN: 978-602-1504-19-2

Angelsen, A., Brockhaus, M., Sunderlin, W.D. e Verchot, L.V. (eds) 2013 Análise de REDD+: Desafios e escolhas. CIFOR, Bogor, Indonésia.

Traduzido de: Angelsen, A., Brockhaus, M., Sunderlin, W.D. and Verchot, L.V. (eds) 2012 Analysing REDD+: Challenges and choices. CIFOR, Bogor, Indonesia.

Créditos das fotos:

Capa © Cyril Ruoso/Minden Pictures

Partes: 1. Habtemariam Kassa, 2. Manuel Boissière, 3. Douglas Sheil

Capítulos: 1. e 10. Yayan Indriatmoko, 2. Neil Palmer/CIAT, 3. e 12. Yves Laumonier,

4. Brian Belcher, 5. Tony Cunningham, 6. e 16. Agung Prasetyo, 7. Michael Padmanaba,

8. Anne M. Larson, 9. Amy Duchelle, 11. Meyrisia Lidwina, 13. Jolien Schure, 14. César Sabogal,

15. Ryan Woo, 17. Edith Abilogo, 18. Ramadian Bachtiar

Concepção da Equipe de Multimídia do CIFOR,

Grupo de Serviços de Informação

Edição do texto, gestão do projeto e layout por Green Ink Ltd (www.greenink.co.uk)

CIFOR

Jl. CIFOR, Situ Gede

Bogor Barat 16115

Indonésia

T +62 (251) 8622-622

F +62 (251) 8622-100

E cifor@cgiar.org

cifor.org

ForestsClimateChange.org

As opiniões expressas neste livro são as de seus autores. Elas não representam necessariamente as opiniões do CIFOR, dos editores, das instituições de que os autores fazem parte, dos patrocinadores financeiros ou dos revisores.

Gostaríamos de agradecer a todos os os doadores que apoiaram esta pesquisa através de suas contribuições ao Fundo do CGIAR. Para uma lista dos doadores do Fundo, veja: <https://www.cgiarfund.org/FundDonors>



A evolução de REDD+

Arild Angelsen e Desmond McNeill

- Como ideia, REDD+ demonstrou ser extremamente popular, em parte porque era suficientemente abrangente para acomodar diferentes interesses. Mas o conceito evoluiu, motivado pela ausência de um novo acordo internacional sobre o clima, fortes interesses em manter o cenário habitual (*business-as-usual*), grande número de atores com agendas divergentes e a experiência adquirida em campo.
- As principais mudanças em REDD+ incluem o seguinte: i) o foco desviou-se de apenas carbono, para objetivos múltiplos; ii) as políticas adotadas até agora não são apenas, nem mesmo principalmente, dirigidas à obtenção de pagamentos baseados em resultados; iii) está sendo atribuída uma grande proporção de recursos a níveis subnacional e de projeto, em vez de a nível nacional; e iv) a fonte de financiamento concedido até hoje é, principalmente, a ajuda internacional e orçamentos nacionais de países de REDD+ e não os mercados de carbono.
- A característica inicial de REDD+, que diferencia esse mecanismo de esforços anteriores no setor florestal – financiamento significativo baseado em resultados – corre o risco de ser ofuscada por outros objetivos e abordagens, pondo em perigo a eficácia de REDD+.

3.1 Introdução

O mecanismo de REDD+ passou por mudanças drásticas desde o lançamento da ideia na COP 11 de Montreal em 2005, tanto em termos do modo como é percebido, como do modo como evoluiu na prática. Embora algumas dessas mudanças tenham surgido como resultado de uma maturação natural da ideia à medida que se vai aprendendo e adquirindo experiência, elas também são o resultado da entrada de REDD+ na arena política e da alteração resultante de interesses e ideologias divergentes (Capítulo 2). A compreensão do que é REDD+ foi modificada, com alguns atores exercendo forte “poder de definição”. Além disto, o lento progresso das negociações mundiais sobre o clima e as resultantes perspectivas pouco animadoras de financiamento de REDD+ a longo prazo, assim como fortes interesses nacionais para continuação do cenário habitual (Capítulo 5), tiveram implicações importantes no ritmo e na forma de desenvolvimento de REDD+.

As interpretações de REDD+ variam. Uma definição geral, baseada na decisão da COP 13 realizada em Bali em 2007, sustenta que REDD+ inclui iniciativas locais, nacionais e globais cujo objetivo principal é reduzir as emissões por desmatamento e degradação florestal e aumentar os estoques de carbono florestal nos países em desenvolvimento (Angelsen, 2009a). Uma definição mais estrita, usada para selecionar projetos para o Estudo Global Comparativo de REDD+ (GCS) do CIFOR (ver Apêndice) especifica que o objetivo principal está relacionado com as emissões e remoções de gases de efeito estufa *e ainda* que as iniciativas devem incluir pagamentos condicionais ou baseados em resultados (Wertz-Kanounnikoff e Angelsen, 2009).

Este capítulo descreve os aspectos principais da evolução de REDD+ como ideia e como prática e analisa as forças que estão na origem das mudanças ocorridas. REDD+ – como ideia – é uma história de sucesso e as razões deste sucesso são analisadas na Seção 3.2. A Seção 3.3 oferece um contexto para examinar como e por que REDD+ mudou em quatro arenas diferentes: negociações sobre o clima, ajuda internacional, política nacional e realidade local. A Seção 3.4 discute como REDD+ mudou em quatro aspectos fundamentais: objetivos, políticas, escala de implementação e financiamento. Finalmente, consideramos as implicações destas mudanças para REDD+.

3.2 Como ideia, REDD+ é uma história de sucesso

REDD+ tem sido um ideia extraordinariamente bem sucedida. Desde o lançamento de RED na COP 11 e a integração total de REDD+ na agenda mundial do clima na COP 13 em 2007, ela passou a ser considerada potencialmente uma das estratégias de mitigação mais eficazes e eficientes disponíveis atualmente. Dezenas de países em desenvolvimento prepararam – e alguns começaram a implementar – estratégias de políticas de REDD+.

Foram iniciados centenas de projetos de REDD+ locais e os pesquisadores e outros sentiram-se motivados a escrever milhares de publicações.¹ Os doadores prometeram bilhões de dólares para REDD+ (Capítulo 7) e foram criados novos programas internacionais, como o Mecanismo de Parceria do Carbono Florestal (FCPF) do Banco Mundial, o Programa UN-REDD e o Programa de Investimento Florestal (FIP) do Banco Mundial. Teríamos provavelmente de remontar à ideia de “desenvolvimento sustentável”, promovida pela Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (WCED, 1987) para encontrar uma ideia de maior sucesso no domínio do ambiente e do desenvolvimento. Embora o desenvolvimento sustentável fosse mais uma aspiração do que um conjunto específico de ações, tem em comum com REDD+ o atrativo de ter significados diferentes para diferentes pessoas. O caráter vago – ou a abrangência – da ideia é, na nossa opinião, parte da razão de seu sucesso.² E ainda, como aconteceu com o desenvolvimento sustentável, o atrativo de REDD+ resultou inicialmente de sua promessa de ser uma política *win-win-win*, em que todos ganham: uma combinação da redução das emissões de gases de efeito estufa (GEE) com a redução da pobreza e a proteção da biodiversidade.

3.2.1 O mecanismo de REDD+ é considerado rápido, barato e de grande alcance

As emissões de gases de efeito estufa por desmatamento tropical constituem cerca de 17% das emissões mundiais (IPCC, 2007b), embora estudos mais recentes sugiram que esta proporção deva ser de apenas 12%, em parte devido ao alto crescimento das emissões de combustíveis fósseis (van der Werf *et al.*, 2009). A redução das emissões de florestas tropicais não só tem um potencial significativo para reduzir as emissões totais, mas relatórios de Stern (2006) e outros convenceram os formuladores de políticas de que essa abordagem não seria dispendiosa. Segundo o relatório de Stern, a eliminação da maior parte do desmatamento custaria em média apenas USD 1-2 por tonelada de CO₂, o que é muito pouco dispendioso em comparação com quase todas as outras opções de mitigação. Embora estas estimativas tenham sido criticadas e algumas sejam mais altas (por exemplo, Kindermann *et al.*, 2008) foi criada uma impressão geral de que seria barato implementar REDD+.

Também foi amplamente suposto que é fácil e rápido aplicar REDD+, o que a torna uma proposta atraente para vários grupos a favor da mudança. Falando

1 Uma pesquisa Google Scholar indica quase 18.000 publicações sobre REDD+ (acessado em 6 de março de 2012).

2 “(A)s ideias mais bem sucedidas na arena política não são as que são analiticamente mais exatas, mas as que são mais maleáveis, isto é, as que podem ser interpretadas de modo a servir várias perspectivas, atingindo consenso por transmitir diferentes significados a diferentes audiências” (McNeill, 2006).

na COP 13, quando foi lançada a Iniciativa Internacional sobre Clima e Florestas da Noruega, o primeiro-ministro norueguês, Jens Stoltenberg, afirmou “Podemos conseguir grandes reduções nas emissões de gases de efeito estufa – rapidamente e a baixo custo – através de medidas eficazes contra o desmatamento. A tecnologia é bem conhecida e está disponível há milhares de anos. Todo o mundo sabe que fazer para não cortar uma árvore”.³

3.2.2 REDD+ representou uma nova abordagem

Inicialmente, uma característica que definiu REDD+ foi o uso de incentivos financeiros para mudar o comportamento dos usuários das florestas: a conservação das florestas passaria a ser mais lucrativa do que o desmatamento em consequência de pagamentos pelos serviços ambientais/ecossistêmicos (PSA/PSE). A lógica é convincente. O sequestro e o armazenamento de carbono são bens públicos proporcionados pelas florestas e pelos proprietários das florestas. Atualmente não existem mercados, ou mecanismos semelhantes aos dos mercados, que incentivem os proprietários e usuários das florestas a incorporar o valor desses serviços em suas decisões de gestão. Através de um sistema de PSE, os proprietários conservarão a floresta porque podem ganhar mais dinheiro assim. Este aspecto tornou REDD+ significativamente diferente dos esforços anteriores de conservação florestal (Sunderlin e Atmadja, 2009). Uma abordagem baseada no desempenho, com pagamentos efetuados apenas depois de terem sido demonstrados resultados, também foi muito atraente para a maioria das fontes de financiamento.

Uma segunda característica distintiva de REDD+ foi o montante de financiamento disponível, que eclipsou os esforços de conservação das florestas anteriores, por exemplo, o Plano de Ação para a Floresta Tropical, na década de 1980. As transferências anuais para os países de REDD+ foram estimadas em potencialmente dezenas de bilhões de dólares, segundo relatórios dignos de crédito (por exemplo, Stern, 2006; Eliasch, 2008).

Finalmente, REDD+ pretendeu reformar e efetuar mudanças transformacionais que iam além do setor florestal (Capítulo 2). Foi selecionada uma abordagem nacional abrangente⁴ para permitir o uso de políticas extrasetoriais, que podem ter um impacto maior do que as setoriais (Kanninen *et al.*, 2007). Uma abordagem nacional também trataria do desafio dos vazamentos, uma razão importante pela qual o desmatamento evitado não fora incluído no Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL) em 2001.

3 http://www.regjeringen.no/nb/dep/smk/aktuelt/taler_og_artikler/statsministeren/statsminister_jens_stoltenberg/2007-4/Tale-til-FNs-klimakonferanse-pa-Bali.html?id=493899

4 Embora o foco devesse ser nacional, uma abordagem integrada (Pedroni *et al.*, 2007) que começa a nível subnacional pode, em certas circunstâncias, ser aceita como medida temporária.

3.2.3 REDD+ era atraente para muitos atores a vários níveis

Uma vez que REDD+ deveria fornecer compensação para a redução de emissões, representava uma solução favorável para a maior parte dos atores florestais, incluindo os proprietários e governos dos países de REDD+. O mecanismo de REDD+ era considerado como contribuindo para os objetivos ambientais e de desenvolvimento, evitando assim “a lei de ferro das políticas sobre o clima”: sempre que os objetivos ambientais e econômicos forem contraditórios, ganha o objetivo econômico (Pielke, 2010).

Um conceito fundamental do Plano de Ação de Bali (CQNUMC, 2007) era que REDD+ devia envolver “incentivos positivos”, o que foi interpretado por muitos como sinônimo de compensação proporcionada por países do Anexo I a países não-Anexo I, por terem alcançado reduções mensuráveis das emissões florestais. Portanto, REDD+ integra-se bem na divisão estabelecida pelo Protocolo de Quioto: Os países do Anexo I assumiriam compromissos para a redução de emissões, enquanto os países não-Anexo I fariam isso voluntariamente (mais recentemente expresso como NAMAs, Ações Nacionais de Mitigação Apropriadas: as políticas e ações que os países em desenvolvimento acordam assumir para reduzir suas emissões de gases de efeito estufa). Com alguns países do Anexo I (em especial a Noruega) dispostos a disponibilizar montantes de dinheiro relativamente grandes, REDD+ serviu para superar a lacuna existente entre o Norte e o Sul nas negociações climáticas, colocando-se várias etapas à frente de outras questões da agenda da CQNUMC. Se as negociações falharam em outras áreas (e frequentemente isso aconteceu) REDD+ passou a ser a “solução mágica” para demonstrar que era possível progredir.

Até agora ainda não foi possível usar créditos de REDD+ como compensação, isto é, para satisfazer as obrigações de redução de emissões dos países do Anexo I. Mas a perspectiva de que isto vai mudar foi um poderoso fator motivador – tanto para os países de áreas florestadas não-Anexo I, que esperam fluxos de receitas potencialmente grandes, como para os países do Anexo I, que esperam cumprir seus compromissos de redução de emissões a um custo menor.⁵

O apoio a REDD+ permaneceu firme, em parte porque continuou mal definido. Ficaram por resolver muitas questões difíceis, por exemplo, se o financiamento devia ser dirigido à compensação de grandes empresas de

5 O Brasil foi uma exceção. Desde o início viu com ceticismo esta ideia, em parte por razões de soberania e mais tarde por receio de os créditos de REDD+ ocuparem o lugar dos esforços de mitigação nos países do Anexo I. Esta última razão é uma preocupação válida se o limite global de emissões permanecer inalterado, mas um argumento-chave para a inclusão de créditos de REDD+ em um mercado de carbono global é o limite global poder ser reduzido (Angelsen *et al.*, 2012).

desmatamento comercial, ou de grupos indígenas que estão conservando as florestas. Desde que REDD+ continuasse vago, aparentemente podiam ser acomodados interesses e pontos de vista diferentes. Por exemplo, foi acordado que os níveis de referência deveriam ser baseados em “circunstâncias nacionais”, embora ninguém saiba exatamente como definir esse termo (Capítulo 16). De modo semelhante, a definição de REDD+ da COP 13 (CQNUMC, 2007) inclui “aumento dos estoques de carbono florestal”; algumas partes interessadas interpretaram isto como incluindo plantações (que são florestas, segundo a definição padrão da FAO), enquanto outras não.

Resumindo, para muitos atores na arena do clima, REDD+ parecia ser a solução ideal. Podia proporcionar redução de emissões rápida e barata e oportunidades favoráveis para todos: grandes transferências para o Sul, compensações baratas para o Norte e financiamento para projetos de conservação e desenvolvimento. Mas à medida que REDD+ começou a ser testado e definido com maior precisão, os problemas começaram a surgir. Enquanto REDD+ permaneceu vago, a ideia podia ser suportada por uma coligação ampla. Mas uma ideia não é eficaz até ser posta em prática e, nessa altura, fortes interesses podem distorcê-la e diluí-la.

3.3 REDD+ em diferentes arenas

Como se observou anteriormente, REDD+ mudou significativamente desde o seu lançamento, tanto como ideia e como aplicação na prática. A Figura 3.1 apresenta um quadro simples para analisar as mudanças de REDD+ usando o quadro dos 4Is descrito no Capítulo 2. O lado esquerdo da figura identifica as quatro arenas de relevância para REDD+: as negociações sobre o clima da CQNUMC, a arena da ajuda (que inclui a arena da conservação e possui grandes doadores bilaterais, organizações multinacionais e grandes ONGs

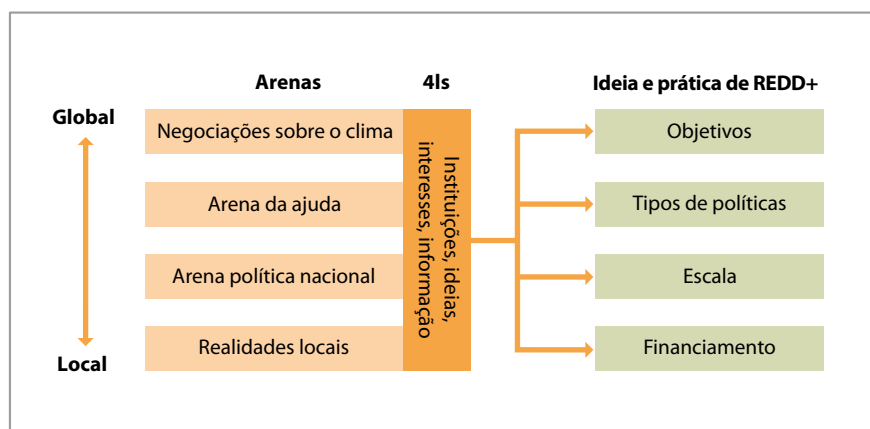


Figura 3.1 REDD+ como ideia e prática emergente

internacionais, ou BINGOs em inglês) e arenas nacionais e locais. As duas últimas – as arenas nacionais e locais – são o tema de discussão mais detalhada nos Capítulos 5 e 11, respectivamente.

Começaremos por analisar o lado esquerdo da figura e a análise do lado direito – mudanças de objetivos, políticas, escala e financiamento ao longo do tempo – será feita na Seção 3.4. As instituições formais que conectam os níveis locais e globais das políticas e ações de REDD+ são poucas e deficientes, mas as quatro arenas estão conectadas de várias outras maneiras. Muitos atores operam em mais de uma arena e alguns, como as BINGOs, operam em todas elas. Os interesses e as ideias do vários atores das florestas são, portanto, evidentes em todas as arenas e a todos os níveis. Nestas arenas a moeda é a informação: não só a informação técnica, mas também o conhecimento que é selecionado e interpretado pelos atores para promover seus interesses. E as decisões tomadas a um nível podem enquadrar e restringir os discursos, políticas e ações a outros níveis. Os discursos a nível global são, por exemplo, enfaticamente reproduzidos nos debates de REDD+ a nível nacional (ver o Capítulo 5).

Estes debates podem ser analisados em termos de várias ideologias concorrentes, como está resumido no Quadro 3.1. Aqui, as narrativas ideológicas que enquadram as posições e propostas de REDD+ estão ligadas às opiniões mundiais sobre o ambiente de quatro grupos principais (segundo Clapp e Dauvergne, 2005): os partidários do liberalismo econômico, os institucionalistas, os bio-ambientalistas e os “verdes” sociais. O mecanismo de REDD+ pode ser interpretado no contexto de cada uma destas ideologias e os desacordos relativos à especificação de REDD+ podem ser frequentemente compreendidos como um conflito entre elas.

Quadro 3.1 O papel das ideologias no enquadramento da agenda de REDD+

Rocio Hiraldo e Thomas M. Tanner

A negociação e desenvolvimento de programas de REDD+ exigiram o envolvimento de um amplo espectro de atores. Embora as agendas políticas e financeiras tenham um papel no desenvolvimento da arquitetura de REDD+, são as diferentes narrativas ideológicas que sustentam as posições de vários atores. O enquadramento do debate de REDD+ pode justificar um ou outro conjunto de iniciativas (Leach *et al.*, 2010). As narrativas ideológicas dominantes que enquadram as posições e propostas de REDD+ podem, como se sugere, estar ligadas a quatro visões principais do mundo do ponto de vista ambiental (segundo Clapp e Dauvergne, 2005).

continua na página seguinte

Quadro 3.1 (continuação)

1. Florestas e crescimento econômico : liberalismo econômico

Os defensores do liberalismo econômico favorecem mecanismos de mercado e consideram os produtos florestais como importante fonte de crescimento econômico e de redução da pobreza para os países em desenvolvimento: “Sem as concessões florestais a maior parte das Ilhas Periféricas ainda estaria subdesenvolvida” (Ministério Indonésio das Florestas, citado em Gelleret, 2005:1351). Isto sustenta a ideia frequentemente associada – corretamente ou não – ao Banco Mundial: que o aumento do envolvimento do setor privado e o uso de mercados de carbono são essenciais para o futuro da sustentabilidade dos mecanismos de REDD+.

2. Florestas e governança: institucionalistas

A ideologia dos institucionalistas revolve em torno da necessidade de fortes instituições, boa governança e legislação eficaz para proteger o meio ambiente e o bem-estar humano. As principais barreiras a uma boa governança incluem políticas e quadros jurídicos imperfeitos, capacidade mínima para fazer cumprir a lei, dados insuficientes, corrupção e fracas condições de mercado para os produtos da madeira. Esta ideologia está manifestada em alguns programas para melhorar o “estado de preparação” do país para REDD+ e torna a participação no programa dependente do cumprimento das normas de boa governança. Um exemplo é o trabalho do Mecanismo de Parceria do Carbono Florestal (FCPF) e o programa UN-REDD, o apoio bilateral da Austrália à Indonésia e a ajuda da Noruega ao Brasil, República Democrática do Congo, Guiana, Indonésia e Tanzânia.

3. O valor ecológico das florestas: “bio-ambientalistas”

A visão do mundo dos bio-ambientalistas é caracterizada por limites ecológicos e a necessidade de modificar o comportamento humano para solucionar os problemas ambientais globais. Propõe metas ambiciosas para a redução das emissões e da taxa de desmatamento, refletidas nas campanhas do WWF e da Fauna e Flora Internacional. Embora os bio-ambientalistas se oponham ao modelo do cenário habitual, sua visão nem sempre é incompatível com a abordagem do liberalismo econômico; eles podem ver os mercados de carbono como um meio de atingir maior sustentabilidade ambiental. Um exemplo de uma iniciativa motivada por uma ideologia bio-ambientalista seria o apoio do Greenpeace a um Mecanismo de Redução de Emissões pelo Desmatamento Tropical (TDERM) que é um modelo híbrido de financiamento para REDD+ ligado ao mercado (Parker *et al.*, 2009b).

4. Florestas e direitos: verdes sociais

Os verdes sociais se baseiam principalmente em pensamento econômico e social radical e argumentam que a sociedade e o ambiente não podem ser considerados entidades separadas. De acordo com esta ideologia, REDD+ deve, portanto, equilibrar os objetivos de redução das emissões com o bem-estar das comunidades florestais, incluindo sua participação, direitos e conhecimentos. Uma apresentação feita por Friends of The Earth International à CQNUMC resume esta ideia, declarando que “a garantia dos direitos e interesses dos povos indígenas e comunidades locais na concepção de REDD é mais do que simples matéria de obrigação do estado. Uma abordagem baseada em direitos também contribuirá para a eficácia e permanência dos programas de REDD” (FOEI, 2009).

3.3.1 As negociações sobre o clima

RED – com um D – surgiu na arena mundial na COP 11 em 2005, quando as Partes foram convidadas a apresentar “suas opiniões sobre questões relacionadas com a redução de emissões por desmatamento nos países em desenvolvimento” (CQNUMC, 2005). Foi pedido ao Órgão Subsidiário de Assessoramento Científico e Tecnológico (SBSTA) da CQNUMC, em particular, para apresentar um relatório na sua reunião de dezembro de 2007 (COP 13 em Bali, Indonésia). Durante esse período foram realizadas várias reuniões onde foram abordadas questões relacionadas com vazamento, permanência, adicionalidade e níveis de referência, escala e monitoramento, reporte e verificação, que há muito suscitavam preocupações (Angelsen, 2008b, e Parker *et al.*, 2009b, apresentam um balanço destas e outras questões).

O escopo de REDD+ tem sido um assunto contencioso. A degradação florestal – o segundo D – foi incluída na definição de REDD+ da CQNUMC em 2007, devido ao fato de uma grande proporção das emissões florestais serem resultado de degradação. Mas essa inclusão aconteceu apenas depois de muita pressão, inclusive dos países da Comissão das Florestas da África Central. Além disso, foram adicionados três elementos suplementares à definição de REDD+, para satisfazer diferentes interesses: i) conservação, para satisfazer os interesses dos países de alta densidade florestal e baixo desmatamento e das ONGs ambientais; ii) gestão sustentável das florestas, para satisfazer os interesses dos países com uma abordagem ativa do uso florestal; e iii) aumento dos estoques de carbono florestal, para satisfazer os interesses dos países com estoques florestais em crescimento, como a Índia e a China. O debate do escopo refletiu, em grande medida, a diferente situação de cada país relativamente às florestas e como eles podem se beneficiar de um regime de REDD+ internacional.

Além de incluir as Partes da CQNUMC, as negociações de REDD+ foram caracterizadas por uma forte presença de ONGs e grupos indígenas para as questões relacionadas com os direitos e salvaguardas de grupos locais e das populações indígenas (Capítulo 17). As ONGs exigiram, e em muitos casos conseguiram, um lugar à mesa das discussões a nível global e do país. Isto influenciou a definição e o enfoque de REDD+, por exemplo, considerando as salvaguardas como uma questão importante, e também ampliou os objetivos e o escopo de REDD+ (ver abaixo).

O impacto mais significativo que as negociações sobre o clima tiveram sobre REDD+ até agora é talvez aquilo que *não* conseguiram, especificamente um acordo mundial sobre o clima que prometa financiamento significativo a longo prazo, por exemplo, através de um sistema de *cap-and-trade* (limitação e comércio de emissões) com créditos de REDD+ como compensações. Consequentemente, o financiamento até agora foi inferior ao esperado e foi dominado por fontes não ligadas ao mercado, que por sua vez levaram a uma ampliação dos objetivos e escopo de REDD+.

3.3.2 Arena da ajuda

Em paralelo com as negociações da CQNUMC, os atores da arena da ajuda exerceram forte influência no desenvolvimento de REDD+. A maior parte do fluxo de dinheiro está sendo decidida nesta arena por meio de acordos bilaterais, através de agências multilaterais e da operação de grandes ONGs, que também dominam os projetos-piloto de REDD+ (ver o Capítulo 12).

Na cena multilateral despontaram várias iniciativas. O FCPF, que entrou em operação em junho de 2008, criou um quadro e um processo de elaboração de políticas para os países participantes que os ajuda a se prepararem para a Fase 3 de REDD+, com incentivos financeiros baseados em resultados. Atualmente, 37 países recebem apoio do FCPF.⁶ O Programa UN-REDD foi lançado em setembro de 2008. O programa, que é uma colaboração entre a FAO, o PNUMA e PNUD, procura auxiliar os países em desenvolvimento a preparar e implementar estratégias de REDD+ nacionais. Presentemente 14 países recebem apoio do Programa UN-REDD para seus programas nacionais.⁷ O Programa de Investimento Florestal (*Forest Investment Programme – FIP*) oferece fundos para aumentar o financiamento de projetos e investimentos identificados através das estratégias de REDD+ nacionais.

Além do financiamento proporcionado por agências multilaterais, há várias iniciativas bilaterais. A Noruega é de longe o país que oferece maior auxílio financeiro a tais iniciativas, tendo concluído acordos no valor de USD 1 bilhão com o Brasil (2009) e a Indonésia (2010). Apesar de compromissos declarados a favor da coerência entre os doadores, como os da Declaração de Busan,⁸ os doadores que financiam REDD+ frequentemente adotam seus próprios procedimentos e práticas.

A parceria multilateral de REDD+ foi criada em maio de 2010 após a decepcionante COP 15 em Copenhague, para servir como “plataforma provisória para seus países parceiros, com o fim de ampliar o escopo de ações e financiamento para as iniciativas de [REDD+]”.⁹ A intenção era fornecer um fórum informal para discussões, melhorar a coordenação entre doadores, manter o impulso de REDD+ e talvez resolver problemas pendentes. Contudo, as linhas tradicionais de conflito foram transportadas para este fórum.

Com a mudança na direção da ajuda, REDD+ ficou sujeito a uma diversidade de atores, múltiplos objetivos e formas de assistência ao desenvolvimento que caracterizam essa arena, um assunto que voltaremos a tratar na Seção 3.4.1.

6 <http://www.forestcarbonpartnership.org>, acessado em 3 de abril de 2012.

7 www.un-redd.org acessado em 3 de abril de 2012.

8 Quarta Conferência de Alto Nível sobre a Eficácia da Ajuda, Busan. Dezembro de 2011, ver <http://www.aideffectiveness.org/busanhlf4/>

9 <http://reddpluspartnership.org/en/>

3.3.3 Arena política nacional

REDD+ gerou grandes debates e desacordos em alguns países beneficiários (Capítulo 5). A maior parte dos governos parecem ter uma atitude positiva mas alguns, notavelmente a Bolívia após 2009, não têm.¹⁰ Os países de REDD+ receberam ajuda externa substancial e as agências multilaterais e países doadores passaram, na realidade, a ser atores políticos na cena nacional, quer admitam isso ou não.

Pressupondo-se que houve compensação total para os custos de oportunidades e outros custos, as ações de REDD+ deveriam, em princípio, criar apenas vencedores. Na prática isto é pouco provável: os diversos mecanismos de repartição de benefícios considerados (Capítulo 8) não podem garantir que ninguém perde. Na realidade, tanto a nível local como nacional, REDD+ é visto em grande medida como impedimento ao crescimento econômico (Capítulo 11). Atores políticos e econômicos poderosos envolvidos na agricultura comercial, exploração de madeira e mineração veem REDD+ como uma ameaça a seus interesses (Brockhaus *et al.*, 2012). É muito cedo para avaliar como os interesses favoráveis ao cenário habitual afetarão a concepção e implementação das políticas de REDD+ nacionais, mas polêmicas recentes sobre a moratória da conversão das florestas na Indonésia e o código florestal no Brasil sugerem que uma ideia central de REDD+ (a de que pode originar mudança transformacional na forma de grandes reformas das políticas nacionais que alterarão os incentivos subjacentes) pode ficar comprometida. O mecanismo de REDD+ pode ser forçado a se limitar a políticas do setor florestal e projetos locais menos ameaçadores.

3.3.4 Realidades locais

Apesar de as discussões globais de REDD+ terem sido muito intensas, o progresso a nível local foi relativamente lento. Mesmo os projetos-piloto, iniciados a uma escala pequena e geralmente com envolvimento de uma ONG, estão levando mais tempo para ser implementados do que fora planejado, como demonstra o GCS (Estudo Comparativo Global) do CIFOR (Capítulo 10). Isto foi devido em parte à tarefa difícil de esclarecer os limites e os títulos de propriedade das terras (Capítulo 9). A criação de novas leis e, se necessário, novas instituições, está demorando. Consequentemente, a etapa prevista seguinte – extrapolação – ficou atrasada.

As comunidades locais têm frequentemente uma atitude positiva em relação a REDD+, na expectativa de que possa proporcionar-lhes alguma renda.

¹⁰ Apesar da resistência a REDD+, a Bolívia está tomando medidas para reduzir as emissões por desmatamento e, portanto, implementar iniciativas de REDD+, mas com um nome diferente.

Contudo, os resultados apresentados no Capítulo 11 sugerem que as populações locais consideram REDD+ em grande medida como um esforço de conservação das florestas. A incerteza sobre a magnitude e os tipos de benefícios que REDD+ trará é notável: geralmente não existe uma política nacional acordada que indique quando, quanto e por que meios as populações locais serão pagas. Os projetos-piloto podem efetuar pagamentos, mas não há garantia de continuação deste precedente no futuro. Apesar de a verificação por terceiros exigir frequentemente o consentimento livre, prévio e informado (CLIP) das comunidades locais (ver o Capítulo 17) em muitos casos a pergunta básica – “consentimento para quê?” – fica sem resposta. Até os governos nacionais estabelecerem quais os pagamentos ou outros benefícios as populações locais vão receber, se for o caso, o CLIP parece ser uma condição impossível de satisfazer. Existe um risco grande de não serem satisfeitas as altas expectativas criadas a nível local, levando ao desencanto e até, talvez, rejeição do processo.

Resumindo, os benefícios que REDD+ trará a nível local, onde afeta diretamente os meios de subsistência das pessoas, são incertos. Em uma das extremidades da vasta gama de possibilidades, as populações locais serão beneficiadas, por verem assegurados seus direitos sobre a floresta e receberem compensação financeira substancial por seus esforços de redução do desmatamento e da degradação florestal. Na outra extremidade, o caso de “pior cenário”, que algumas populações locais e grupos a favor dos direitos indígenas receiam, eles não só receberão muito pouco ou nada, mas até perderão seus direitos tradicionais aos recursos florestais.

3.4 A evolução de REDD+: Quatro tendências principais

Após um consenso inicial sobre a ideia de REDD+, o conceito foi adaptado e reconfigurado em consequência de conflitos de interesses emergentes e da falta de um novo acordo internacional sobre o clima. Esta seção foca as quatro tendências principais na evolução da ideia de REDD+ e como ela mudou em termos de objetivos, políticas, escala e financiamento, desde que REDD+ entrou nas discussões mundiais do clima em 2005.

3.4.1 De um único objetivo a objetivos múltiplos

O objetivo final da CQNUMC, como expresso no Artigo 2º, é a “estabilização das concentrações de gases de efeito estufa na atmosfera em um nível que impeça interferência antropogênica perigosa no sistema climático” (CQNUMC, 1992). Inicialmente este também foi o principal objetivo de REDD+. Após 2005 foram adicionados outros objetivos, tais como a proteção da biodiversidade e a redução da pobreza/melhoramento dos meios de subsistência locais. Desde então outros foram adicionados, os chamados cobenefícios: reforço dos direitos indígenas, melhor governança e maior capacidade de adaptação climática. REDD+ também está cada vez mais ligado à agenda agricultura-

clima. Portanto, em vez de um único objetivo passou a ter múltiplos objetivos; um exemplo irônico disto é o título de um evento paralelo de REDD+ durante a COP 17 realizada em Durban em dezembro de 2011: “O carbono como cobenefício”!

A pressão para incluir a biodiversidade em REDD+ foi exercida pelas grandes ONGs internacionais de conservação. Apesar de os objetivos do clima e da biodiversidade se sobreporem (Strassburg *et al.*, 2010), novas linhas de financiamento para os projetos de REDD+ também oferecem uma oportunidade de financiar atividades de conservação já em curso (modificadas, se necessário). A força motora necessária para incluir objetivos de desenvolvimento em REDD+ foi originária de várias fontes. O papel desempenhado pelas ONGs de desenvolvimento em áreas de REDD+ foi semelhante ao das ONGs ambientais nas negociações sobre biodiversidade. Além disto, a maioria do financiamento internacional para REDD+ é proveniente de orçamentos de ajuda, cujos objetivos principais são o desenvolvimento e a redução da pobreza.

Muitos receiam que REDD+ esteja ficando sobrecarregado de boas intenções e que isto reduza sua eficácia. Nós compartilhamos estas preocupações, mas também argumentamos que a chave do sucesso final de REDD+ reside na combinação dos objetivos de conservação e desenvolvimento do desenvolvimento sustentável. Para ter sucesso, REDD+ tem de dar resultados, tanto na arena política nacional como na implementação local (Capítulos 2, 5 e 11).

3.4.2 De políticas de PSE a políticas mais abrangentes e a políticas e projetos florestais?

REDD+ foi inicialmente visto como um sistema de PSE multinível (Angelsen e Wertz-Kanounnikoff, 2008), o que possui vantagens críticas. Os incentivos eram fortes e diretos (Wunder, 2005). Uma vez que o PSE é voluntário, os usuários das florestas optarão pela conservação apenas se os benefícios líquidos forem superiores aos que resultam da exploração florestal, ficando deste modo garantido, pelo menos teoricamente, um resultado a nível local em que todos ganham.

A criação de um mercado de serviços ambientais pressupõe quatro elementos críticos: a existência de uma mercadoria ou serviço quantificável, compradores, vendedores e um mercado com regras e regulamentos associados (ver o Quadro 3.2). Estes elementos ainda não estão implementados na maior parte dos países de REDD+: a mercadoria é difícil de quantificar, os vendedores não estão bem definidos, os grandes compradores não existem e as regras do jogo não estão bem estabelecidas. A concepção e implementação de um sistema que recompensa diretamente indivíduos, agregados familiares ou grupos por suas reduções (e remoções) de emissões continua sendo um grande obstáculo.

Além das inúmeras questões de ordem prática relacionadas com a implementação de um sistema de PSE, ele também enfrenta oposição ideológica. Continuando uma tradição que remonta a Polanyi (1944), REDD+ tem sido criticado como exemplo da comercialização e privatização crescentes da natureza (Lohmann, 2012:85). Para alguns, o PSE representa um sistema de “capitalismo na floresta”,¹¹ em que as elites, potencialmente, definem os direitos sobre o carbono e a repartição dos benefícios.

Embora estes receios possam não ser totalmente justificados, REDD+ é realmente um paradoxo. Procura reduzir a pobreza e melhorar as vidas dos pobres compensando-os pela redução das emissões de carbono. No entanto, na realidade, são os atores comerciais de grande escala, e não os pobres, os responsáveis pela maior proporção do desmatamento (Rudel, 2007). Assim, de acordo com o princípio fundamental de REDD+, a maior proporção do financiamento devia ir para as empresas e pessoas que não são pobres. Contudo, observações preliminares das políticas de REDD+ sugerem que estes grandes atores comerciais não serão totalmente compensados pelos seus custos de oportunidade; os primeiros ensinamentos dos programas de PSE sugerem que estes têm, quando muito, uma tendência a favor do pobres (Bond *et al.*, 2009).

Os proponentes de projetos adotaram um modelo híbrido (Capítulo 10), onde um dos vários elementos de sua estratégia é alguma forma de pagamento às populações locais. A nível nacional, já faz muito tempo que se reconheceu a necessidade de REDD+ ir além do PSE, para incluir um amplo conjunto de políticas. Esta foi a mensagem principal de um livro anteriormente publicado por CIFOR, “*Realising REDD+*” (Angelsen *et al.*, 2009), que distinguiu três conjuntos amplos de políticas que visam criar incentivos para a conservação florestal:

1. Políticas que afetam a *renda agrícola*, isto é, a rentabilidade da conservação florestal, como os subsídios e impostos agrícolas, mudanças tecnológicas e infraestrutura
2. Políticas que regulam a *renda florestal* e a captura dessa renda pelos usuários das florestas por meio de programas como o PSE e a gestão florestal comunitária
3. *Regulamentos diretos*, na forma de criação e fiscalização de áreas protegidas, planeamento de uso da terra e políticas de concessões.

Algumas destas políticas entram em conflito com outros objetivos, incluindo o de aumentar a produção agrícola e a segurança alimentar e, portanto, sua implementação é politicamente difícil (Angelsen, 2010b). Além disso,

11 Slogan em distintivos observados nas reuniões sobre o clima.

Quadro 3.2 Precondições para um mercado de créditos de REDD+

Um mercado de créditos de REDD+ (ou um sistema de PSE para reduzir o desmatamento e a degradação florestal) assenta em quatro pilares:

Uma mercadoria quantificável: A mercadoria ou serviço sendo comercializado nos mercados de carbono é a redução de emissões. Uma redução de emissões é definida como a diferença entre as emissões reais e uma linha de base do cenário habitual. Assim, a mercadoria tem dois aspectos: i) as emissões reais devem ser medidas, reportadas e verificadas; e ii) deve ser definido um ponto de referência, por meio de uma linha de base do cenário habitual, para permitir medir o impacto nas emissões ou remoções resultante de ações de REDD+ implementadas pelo prestador do serviço. Para complicar ainda mais o assunto, as partes podem acordar definir uma referência para os pagamentos diferente da linha de base do cenário habitual, com base em considerações sobre o uso eficaz e eficiente de fundos limitados de REDD+ ou responsabilidades diferenciadas (Capítulo 16).

Vários vendedores (prestadores de serviços): Quem são os prestadores de serviços e – mais especificamente – quem tem o direito de vender reduções de emissões florestais? Em um programa ideal de PSE, os vendedores são os proprietários do carbono florestal, que serão definidos pela lei nacional. Embora isto coloque questões importantes relativas à repartição de benefícios (Capítulo 8), pelo menos é simples, do ponto de vista da concepção. Surgem questões mais complexas quando REDD+ é implementado a nível nacional através de um conjunto geral de políticas, por exemplo, o estabelecimento de áreas protegidas ou a moratória da Indonésia sobre a conversão do uso da terra (Quadro 2.1). Quem tem o direito a qualquer pagamento internacional pelas reduções de emissões: o pequeno agricultor e a empresa de óleo de palma que perderam sua renda, as agências que implementam a política ou a sociedade em geral?

Vários compradores: Os compradores de créditos de REDD+ são originários de três fontes principais: i) financiamento público, incluindo a ajuda ao desenvolvimento, em um sistema baseado no desempenho; ii) financiamento voluntário privado, como o dos mercados voluntários, incluindo compras de responsabilidade social empresarial; e iii) entidades públicas ou privadas que compram créditos de REDD+ para satisfazer as restrições de emissões utilizando REDD+ como compensação. O financiamento de REDD+ até agora caiu na categoria i), enquanto o potencial para financiamento em grande escala se encontra principalmente na categoria iii) (Capítulo 7).

Instituições de mercado estabelecidas: Regras e regulamentos fornecem as bases legais para um mercado de carbono ou PSE. São necessárias instituições para gerir o fluxo de informações sobre mudanças nos estoques de carbono florestal e o fluxo de dinheiro para recompensar essas mudanças. São necessárias duas instituições para que o sistema funcione: um órgão independente para verificar ou certificar as reduções de emissões e um mecanismo e uma autoridade para lidar com os fluxos de dinheiro de REDD+, que incentivam e compensam essas mudanças. Estes órgãos devem ter alguma autonomia do governo para garantir sua objetividade e transparência. O estabelecimento de canais confiáveis para o financiamento internacional é muito demorado e politicamente sensível, o que pode explicar a existência simultânea de uma lacuna de financiamento e de um problema de desembolso em REDD+ (Capítulo 7).

mesmo que o ganho líquido seja positivo para a sociedade, tais reformas de políticas criariam ganhadores e perdedores, tendo os potenciais perdedores frequentemente poder suficiente para bloquear as reformas (Capítulo 5).

A nível nacional parece ser muito cedo para prever quais políticas de REDD+ vão ser seguidas pelos países. Nossas primeiras observações sugerem uma forte ênfase no reforço das instituições a nível local, incentivando a participação e assegurando os direitos, intensificação agrícola e planejamento do uso da terra, incluindo políticas de concessão e áreas protegidas. Os programas de PSE estão essencialmente numa fase experimental, à escala local, com algumas exceções notáveis em vários países da América Latina que são anteriores a REDD+ (por exemplo, Kaimowitz, 2008).

Resumindo, REDD+ deveria ser impulsionado por PSE. Embora a maior parte dos proponentes a nível local desejem implementar sistemas de PSE ou tipo PSE, estes podem ter a forma de programas de pagamento gerais, em vez de incentivos específicos para usuários individuais pela redução do desmatamento e da degradação florestal. As políticas nacionais também tinham de ser reformadas, mas estas reformas são controversas, com perdedores potenciais poderosos capazes de bloqueá-las. Há tendências animadoras, incluindo a integração das agendas da agricultura e das florestas e a integração de REDD+ no planejamento do desenvolvimento de baixo carbono, mas existe também o risco de o resultado final ser um pequeno número de políticas limitadas a situações em que todos ganham e um enfoque restrito a políticas para o setor florestal e projetos locais.

3.4.3 De ênfase nacional a ênfase em projetos – e vice-versa?

Quando RED(D) foi lançado, uma de suas premissas principais foi seu forte enfoque nacional, em vez de subnacional. Isto foi apoiado pela maioria dos documentos iniciais que os países apresentaram à CQNUMC (Guizol e Atmadja, 2008) não só por razões de soberania, mas também porque as abordagens nacionais eram consideradas mais eficazes (Seção 2.2). REDD+ era visto como uma mudança significativa da ideia de conservação baseada em projetos anterior: agora seriam os governos nacionais os principais atores na conservação florestal.

Até agora (embora ainda estejamos numa fase muito inicial) REDD+ não originou tal mudança. Grande parte do financiamento de REDD+ foi concedido a iniciativas locais e subnacionais. Isto pode ser explicado por vários fatores. Em primeiro lugar, como se observou acima e também no Capítulo 5, as reformas a nível nacional resultam com frequência em situações em que uns ganham e outros perdem, sendo os grupos poderosos os que têm probabilidade de perder. Em segundo lugar, a disponibilidade de compromissos

substanciais por parte de doadores criou pressão para se gastar rapidamente, a que correspondeu uma prontidão por parte das ONGs de conservação e desenvolvimento para implementar projetos (cujo financiamento ainda é o principal recurso monetário das ONGs, apesar de seu forte envolvimento em debates sobre políticas). Em terceiro lugar, os doadores preferem financiar projetos ou programas concretos, em vez de reformas de políticas, porque nestas é mais difícil seguir o percurso do dinheiro alocado e ter certeza de sua utilização final (ver o Capítulo 13).

As conclusões preliminares do projeto de Estudo Comparativo Global (GCS) do CIFOR sugerem, contudo, que essa mudança de enfoque nacional para enfoque de projeto pode não perdurar. Os projetos de REDD+ estão concluindo – como muitos fizeram antes – que uma ação eficaz na prática é bloqueada ou limitada por políticas e instituições nacionais. Isto pode ser ilustrado pelo caso do direito de ocupação da terra, discutido em detalhes no Capítulo 9. Portanto, continuará a ser exercida pressão a favor de reformas a nível nacional, podendo-se prever mais iniciativas que criem ligações entre atividades subnacionais e a concepção de políticas nacionais (Capítulo 6).

3.4.4 Financiamento: Do mercado a fontes públicas internacionais e contribuições nacionais

Em seus documentos apresentados à CQNUMC em 2007-2008, a maioria dos países argumentou a favor de uma abordagem de financiamento dupla, com fontes de financiamento público proporcionando financiamento a curto prazo, para o desenvolvimento de capacidade, e os mercados proporcionando financiamento a longo prazo para pagamentos baseados em resultados (Guizol e Atmadja, 2008). O Plano de Ação de Bali de 2007 foi, na opinião de atores principais, um plano para integrar REDD+ em um acordo global sobre o clima, em que os créditos de REDD+ podiam ser usados como compensação em um sistema global de *cap-and-trade* (limitação e comércio de emissões). A COP 15 em Copenhague em 2009 não conseguiu esse acordo. Em abril de 2009, a convite do Príncipe Charles, 21 líderes mundiais reuniram-se para criar o Grupo de Trabalho Informal sobre Financiamento Interino para REDD+ (IWG-IFR 2009). Esta iniciativa foi uma resposta direta à necessidade de financiamento para REDD+ “até o mercado de carbono poder substituí-lo”, como assinalou um participante no processo a um dos autores deste capítulo. Embora na época a transição estivesse prevista para 2013, a Plataforma de Durban (COP 17) sugere que pode não ocorrer antes de 2020.

A principal razão para o atraso no financiamento de REDD+ originário do mercado está relacionada com a falta de um acordo global sobre o clima que incluía créditos de REDD+, quer como um mecanismo de compensação ou, indiretamente, por exemplo, através de leilão de quotas de emissão para gerar receitas para um fundo global de REDD+. Dos dois mercados regionais de

carbono potencialmente grandes, o Regime de Comércio de Licenças de Emissão da UE exclui REDD+, enquanto o mercado de carbono dos EUA ainda não foi concretizado. Contudo, os mercados regionais de carbono menores podem gradualmente proporcionar algum financiamento para REDD+ (Capítulo 7).

O financiamento originário do mercado é controverso, principalmente quando são usados créditos de REDD+ como compensações (isto é, permitir que um país ou empresa conte esses créditos como parte de sua redução de emissões obrigatória). A oposição tem sido em parte ideológica, alegando que é imoral pagar a outros para que o próprio possa continuar a poluir. Uma preocupação relacionada é a saturação do mercado, isto é, créditos de REDD+ baratos que possam baixar o preço do mercado de carbono e forçar a limitação de esforços de mitigação nos setores de combustíveis fósseis. Um grande desafio é o da regulação da taxa de introdução de créditos de REDD+ nos mercados de carbono, ajustando o limite geral à medida que eles são introduzidos (Angelsen *et al.*, 2012).

As expectativas de financiamento privado também foram altas; mas também neste caso foram baseadas em pressupostos infundados. O financiamento privado pode ser dividido em três categorias: i) responsabilidade social empresarial; ii) investimentos para lucro; e iii) compensações para cumprimento de regulamentos governamentais. O financiamento de responsabilidade social empresarial para REDD+ tem sido limitado e muito inferior ao que as relações públicas e a cobertura pela mídia sugerem. Os mercados voluntários são relativamente saudáveis, mas o volume total é ínfimo e provavelmente continuará assim (Diaz *et al.*, 2011). Podem existir oportunidades de negócio lucrativo no domínio do desmatamento e degradação florestal evitados, na forma de usuários da floresta que não consomem (por exemplo, o ecoturismo) ou de produtos verdes (por exemplo, plantio de café na sombra de árvores nativas), mas estes não são “frutos fáceis de colher”. A principal fonte potencial de financiamento privado é a das compensações mas, como foi observado, isso pressupõe a existência de limites estritos para as emissões e de uma abertura para compensações de REDD+.

Portanto, a curto e a médio prazo, o principal financiamento internacional para REDD+ deve ser originário de fontes públicas de países do Anexo I. Dois terços do financiamento público internacional proporcionado até agora tem sido da ajuda ao desenvolvimento através de canais bilaterais e multilaterais (ver o Capítulo 7, para uma panorâmica das fontes de financiamento).

Em termos de financiamento de REDD+, além da mudança do enfoque dos mercados para o setor público, o segundo maior desenvolvimento é a mudança do enfoque de Norte para Sul, dos países do Anexo I para países não Anexo I.

O Plano de Ação de Bali (CQNUMC, 2007) enfatizou que REDD+ se refere a “abordagens de políticas e incentivos positivos...”, sendo os incentivos positivos interpretados por muitos como significando compensação total para os países em desenvolvimento. Isto é notavelmente diferente da Plataforma de Durban (CQNUMC, 2011d), que “...decide lançar um processo para desenvolver um protocolo, outro instrumento jurídico ou um resultado acordado com força legal ao abrigo da CQNUMC *aplicável a todas as Partes...*” (grifo nosso). Esta decisão pode ser um ponto decisivo nas negociações sobre o clima, incluindo para REDD+. A mudança de REDD+, de um sistema de pagamentos predominantemente de Norte para Sul pela redução de emissões florestais, para um que é considerado uma responsabilidade repartida, é devido a vários fatores.

Primeiro, a distinção entre Anexo I e não-Anexo I está ultrapassada. Dezenas de países não-Anexo I têm hoje rendas *per capita* superiores à do país mais pobre do Anexo I. A China, um país não-Anexo I, ocupa agora o primeiro lugar nas emissões de GEE e muitos outros países não-Anexo I têm emissões mais altas *per capita* do que os países do Anexo I com menores emissões (IEA, 2011). No futuro a maior parte do aumento das emissões será originária de países não-Anexo I, de rápido crescimento e renda média, sendo altamente improvável que a meta de limitação do aumento da temperatura global a dois graus seja alcançado sem fortes compromissos da parte desses países. Segundo, muitos países de renda média se comprometeram a reduzir suas emissões e desenvolveram estratégias para sua redução, em comparação com as de um cenário habitual.¹² REDD+ está sendo incorporada nessas estratégias nacionais de desenvolvimento de baixo carbono. Terceiro, é pouco provável que os mecanismos internacionais possam compensar totalmente os países em desenvolvimento pelos custos de REDD+. O financiamento é não só inadequado, mas há uma falta de vontade – a nível nacional e internacional – de compensar totalmente as agroindústrias pela perda de rendimentos resultante de parar as conversões florestais habituais. Uma grande parte dos custos de oportunidade de um mecanismo de REDD+ bem sucedido será, por isso, provavelmente arcado por produtores de óleo de palma e soja, por exemplo. Quarto, REDD+ não pode ter êxito sem forte compromisso da parte dos países de REDD+.

Resumindo, muitos dos custos de REDD+ terão de ser arcados por atores nacionais, incluindo os governos a vários níveis, que são responsáveis pelo planejamento e implementação de REDD+ e talvez, também, pelo pagamento de compensação por oportunidades perdidas. Além disto, é provável que alguns atores nacionais – tais como as agroindústrias e as empresas de mineração – não sejam compensados por seus custos de oportunidade.

12 <http://www.unep.org/climatepledges/>

3.5 Por que importa se REDD+ mudou?

REDD+ passou por mudanças significativas por três razões principais. Primeiro, houve um processo de aprendizagem e maturação. Algumas ideias iniciais provaram não ser realistas, por exemplo, a rápida criação de sistemas de PSE que pudessem incentivar e compensar totalmente os usuários das florestas pela redução de suas emissões. Contudo, estas ideias fomentaram o entusiasmo inicial com REDD+ e este otimismo – quase sinônimo de ingenuidade – pode ter levado à criação de novas coligações e soluções inovadoras para problemas prementes do clima.

Segundo, esperou-se otimisticamente que REDD+ fizesse parte de um acordo internacional sobre o clima que incentivaria grandes fontes de financiamento através de mercados de carbono. Isso foi eventualmente adiado até pelo menos 2020, o que significa que o financiamento internacional de REDD+ poderá não atingir nunca a escala inicialmente esperada. Conseqüentemente, as políticas de REDD+ terão necessariamente de refletir o fato de que a compensação total será excessivamente dispendiosa e a maioria do financiamento internacional de curto a médio prazo será originário de orçamentos de ajuda, com seus próprios objetivos e lógica, e de fontes nacionais.

Terceiro, duas forças modificaram a ideia de REDD+: os interesses que favorecem o cenário habitual formaram uma forte oposição às reformas de políticas e limitaram o espaço para ação política. Ao mesmo tempo, os interesses dos partidários de REDD+ têm sido tão distintos, que tanto a finalidade de REDD+ como seus meios foram reconfigurados; algumas ONGs, por exemplo, promoveram REDD+ principalmente como um meio de assegurar os direitos indígenas a suas terras.

REDD+ não é uma ideia claramente definida e consistente. Se fosse verdadeiramente baseada no mercado, haveria necessariamente uma definição acordada: todos os que comprem ou vendem teriam de possuir uma base de entendimento comum e uma mercadoria de comercialização estandardizada. Uma vez que isso não acontece, o significado de REDD+ pode ser interpretado de várias maneiras e, por isso, está sendo continuamente negociado por diferentes interesses a níveis internacional, nacional e local. Os países ricos podem ter interesse em tentar chegar a um acordo sobre o que REDD+ deveria fazer, mas o processo de chegada a esse acordo tem falhas. Os países que estão sendo pagos para reduzir as emissões podem, talvez, ter interesse em *não* chegar a um consenso comum e certamente têm diferentes graus de poder para determinar como REDD+ vai ser implementado. Desde que um ou alguns países ricos (ou fundações ou empresas) estejam dispostos a pagar a esses países para reduzir as emissões, qual a necessidade de chegar a um acordo sobre uma prática comum para todos?

E agora em que ficamos? REDD+ parece ter perdido algumas das características iniciais que o tornaram novidade e que alimentaram tantas esperanças. Agora está em risco de perder a característica essencial de pagamentos baseados em resultados e de reformas a nível nacional, passando a ser apenas outra forma de auxílio ao desenvolvimento para apoiar projetos de gestão florestal convencionais com um amplo leque de objetivos. A questão mais básica continua a mesma: REDD+ pode reduzir significativamente as emissões por desmatamento e degradação florestal e o que é necessário para que seja diferente dos esforços anteriores?