

# 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](http://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](mailto:cifor@cgiar.org)

[cifor.org](http://cifor.org)

[ForestsClimateChange.org](http://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 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>



## Projetos de REDD+ como híbridos de novas e antigas abordagens sobre conservação de florestas

William D. Sunderlin e Erin O. Sills

- A maioria dos projetos subnacionais de REDD+ pretende combinar a abordagem de projeto integrado de conservação e desenvolvimento (PICD) com pagamentos por serviços ecossistêmicos (PSE).
- Em condições de incerteza sobre políticas e mercado esta estrutura híbrida permite que os proponentes avancem rapidamente com o estabelecimento do projeto e a abordagem de PICD pode servir de opção de segurança se o PSE não se materializar.
- No entanto, esta estrutura híbrida constitui um desafio porque a abordagem de PICD frequentemente não produziu os resultados esperados e porque os proponentes têm tendência a valorizar os PICDs e subvalorizar os PSE nas consultas com as partes interessadas locais, com potenciais consequências negativas para a eficácia e a equidade.

### 10.1 Introdução

REDD+, definido de modo geral, é um termo que abrange “iniciativas locais, nacionais e globais que reduzem as emissões por desmatamento e degradação florestal e aumentam os estoques de carbono florestal nos

países em desenvolvimento” (Angelsen, 2009a:2). Como Sills *et al.* (2009) observaram, REDD+ é frequentemente entendido de maneira mais restrita como um sistema de pagamentos condicionais baseados no desempenho. Estes pagamentos podem ser aplicados em várias escalas, desde o nível dos governos nacionais até o dos agregados familiares. Neste capítulo examinamos os atributos e intervenções fundamentais de REDD+ à escala do local do projeto. Nossas observações revelam que estes projetos são principalmente híbridos de estratégias mais tradicionais de conservação das florestas e de pagamentos baseados no desempenho, ou pagamentos por serviços ecossistêmicos (PSE).<sup>1</sup>

REDD+ passou a ser parte integral da agenda de mitigação global em 2007, na COP 13 da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (CQNUMC). Embora nessa altura não houvesse projetos de REDD+, já havia um histórico de projetos de desmatamento evitado, muitos dos quais foram iniciados quando foi negociado o Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL) (Caplow *et al.*, 2011). Agora há mais de 200 projetos subnacionais em fase de desenvolvimento ou implementação (Kshatriya *et al.*, 2011).

Destes projetos de REDD+ são muito poucos aqueles em que foram realmente implementados pagamentos baseados no desempenho. A implementação de incentivos condicionais em projetos foi dificultada por três fatores principais: i) desenvolvimento lento da arquitetura internacional ao abrigo da CQNUMC, associado a falta de acordo sobre um mecanismo de financiamento e mobilização de fundos; ii) atrasos no estabelecimento de um mercado de carbono florestal forte; e iii) políticas nacionais que ainda não são suficientemente receptivas aos objetivos de REDD+ (ver o Capítulo 5).

Este capítulo descreve a estrutura híbrida que está surgindo de REDD+ à escala de projeto. Muitos projetos combinam elementos de projetos integrados de conservação e desenvolvimento (PICD) e de PSE. Começamos por descrever os métodos aplicados no Componente 2 do Estudo Comparativo Global (GCS) do CIFOR sobre REDD+, nossa maior fonte de dados concretos sobre esta característica híbrida de REDD+ (Seção 10.2). A Seção 10.3 descreve a lógica e a utilidade da abordagem híbrida para os proponentes de REDD+ e especula sobre as razões de sua existência. Em seguida descrevemos as condições

---

1 Definimos um projeto de REDD+ como uma atividade que: “i) pretende quantificar e comunicar mudanças nos estoques de carbono florestal, de acordo com as diretrizes do IPCC e/ou outras diretrizes geralmente aceitas, e possivelmente negociar créditos de carbono florestal; e ii) opera num local ou locais geograficamente definidos com limites predeterminados, como sugerido pelas diretrizes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (CQNUMC), incluindo atividades que têm por objetivo incorporar carbono nas decisões e planejamento sobre o uso da terra em paisagens heterogêneas à escala subnacional” (Sills *et al.*, 2009:266–267).

de incerteza de políticas e mercado que caracterizam REDD+ e explicamos os atrasos na introdução de pagamentos baseados no desempenho (Seção 10.4). Isto fornece a base para demonstrar de que modo o modelo híbrido serve de oportunidade para os proponentes de REDD+ (Seção 10.5), mas também acaba criando desafios (Seção 10.6). Terminamos com observações sobre o significado dos nossos resultados (Seção 10.7).

## 10.2 Dados e métodos

A fonte de informações para este capítulo é uma combinação da literatura geral sobre REDD+ e de dados de campo do Componente 2 do Estudo Comparativo Global (GCS) do CIFOR sobre REDD+. Para ler uma descrição dos objetivos, escopo e métodos do Componente 2 e a lista dos 22 projetos estudados, consulte o Apêndice.

As informações de campo são retiradas de 19 dos 22 locais de projeto do Componente 2, onde os dados de campo já tinham sido coletados no início de 2012. Alguns dos dados são de uma pesquisa em que foram entrevistados os proponentes de projetos, intitulada “Atualização de informações sobre intervenções de REDD+”, realizada entre abril e outubro de 2011. Ela pretendia determinar se a introdução de incentivos de REDD+ nos locais de projeto tinha sido atrasada, tal como se suspeitava. Os resultados descrevem a utilização de intervenções de vários tipos (REDD+ e não REDD+) nos locais de projeto.

Os dados deste capítulo também foram extraídos de outra pesquisa realizada durante o mesmo período, chamada “Pesquisa adicional sobre participação e direito de ocupação da terra”. Ela oferece uma panorâmica dos vários desafios enfrentados pelos proponentes durante o estabelecimento de projetos de REDD+ e como eles abordaram esses desafios.

É possível que nossa amostra de locais de projetos de REDD+ favoreça os que tiveram uma preparação antecipada. Selecionamos locais de projetos onde não havia risco de as intervenções de REDD+ começarem antes de termos tido tempo de concluir a coleta de dados de linha de base “anteriores” (antes da introdução dos incentivos de REDD+). Deste modo, nossos resultados podem exagerar a lentidão do progresso. Contudo, há muito poucos projetos de REDD+ que tenham começado a introduzir pagamentos baseados no desempenho. O projeto Juma no Brasil, um dos projetos de alto destaque já em curso, é uma exceção (ver o Quadro 12.2).

Não sabemos em que medida o padrão híbrido evidente em todos os locais de estudo do Componente 2 é representativo de REDD+ como um todo. Quase todos os projetos de REDD+ no Brasil e Indonésia que estão planejando

implementar PSE também estão planejando intervenções para maior cumprimento das leis relativas às florestas e/ou funcionam totalmente no modo PICD (ver o Capítulo 12). Suspeitamos que o padrão híbrido aparece na maioria dos projetos de REDD+ em que se pretende que o PSE seja uma intervenção do projeto; contudo, isto ainda tem de ser comprovado porque os dados não são necessariamente representativos de todos os projetos.

### 10.3 Um híbrido das abordagens de PICD e PSE

Todos os projetos de REDD+ da amostra do estudo do CIFOR incluem uma mistura de dois conjuntos de intervenções muito diferentes. Em primeiro lugar, existe uma sucessão de projetos de restrição ao acesso à floresta e introdução de meios de subsistência alternativos e outros projetos de desenvolvimento; isto está baseado no pressuposto de que tais meios de subsistência alternativos reduzirão a necessidade de dependência da renda proveniente da floresta e também tornarão as restrições introduzidas mais aceitáveis para as populações locais (Wells e Brandon, 1992; Brandon e Wells, 2009; Blom *et al.*, 2010). Brandon e Wells (2009) salientaram que enquanto nos PICDs estas intervenções têm sempre lugar em áreas protegidas (por definição), no mecanismo de REDD+ elas ocorrem em muitos tipos de paisagens diferentes, incluindo as áreas protegidas.

Estas intervenções de PICD podem ser caracterizadas como “pré-REDD+” porque têm uma longa história que antecede REDD+. Outras intervenções semelhantes, geralmente observadas em amostras do Componente 2 são: mapeamento participativo do uso da terra, determinação de limites, formulação de um plano de uso da terra de um povoado, esclarecimento do direito de ocupação da terra e introdução de alternativas, ou de tecnologia aperfeiçoada, para a lenha e carvão vegetal (por exemplo, em fornos mais eficientes).

Além destas intervenções de PICD e de outras intervenções pré-REDD+ há planos para outras iniciativas que são características de REDD+. Estas são os pagamentos baseados no desempenho, que dependem do sucesso na proteção ou melhoria do potencial de sequestro de carbono florestal local. Essencialmente, estas intervenções são programas de PSE. São proporcionais à quantidade de carbono sequestrado, de maneira mensurável e verificável.

Por que motivo esta combinação intencional de incentivos de PICD e PSE é evidente em todos os locais de projetos do Componente 2? Por que motivo os proponentes selecionaram este modelo híbrido? A explicação deve ser formulada a partir de provas e conjecturas, porque não fizemos a pergunta de maneira sistemática em nossas pesquisas. Fizemos a pergunta a Tim Jessup, da Parceria de Carbono Florestal Indonésia-Austrália, que trabalhou na concepção do projeto *Kalimantan Forests and Climate Partnership* (Parceria

Clima e Florestas de Kalimantan, KFCP) na região Kalimantan Central na Indonésia. Ele afirmou que não houve uma decisão consciente de combinar os dois modelos. Em vez disso ele mencionou uma “lógica no local” que torna a combinação conveniente. Havia necessidade de uma iniciativa oportuna para mostrar, logo no início, quais os benefícios do projeto. Esta tomou a forma de projetos de desenvolvimento da borracha que compensavam em parte o acesso restrito às florestas (fechando os canais que facilitavam o desmatamento nos pantanais de turfa). Ele salientou que as restrições impostas deviam se basear no consentimento local. Mais tarde será importante ter pagamentos de REDD+ baseados no desempenho; se não houver nenhuma condicionalidade, os problemas de gestão florestal não serão totalmente resolvidos. Jessup notou que a condicionalidade ligada a REDD+ devia ser incorporada logo no início, mesmo apesar de os resultados ligados às reduções das emissões de gases de efeito estufa (GEE) – nos quais os pagamentos serão eventualmente baseados – não serem imediatamente visíveis (Jessup, comunicação pessoal).

A mensagem de Jessup é que as abordagens pré-REDD+ e de REDD+ se complementam. As intervenções de PICD fornecem um modo de atuar antecipadamente e de obter a aceitação da comunidade, enquanto REDD+ como PSE fornece a alavancagem que não existe necessariamente no modelo de PICD. A combinação de incentivos pré-REDD+ e de REDD+ inclui potencialmente uma estratégia de gestão ótima e bem integrada, que apoia a realização dos objetivos do projeto e reduz o risco de falha da intervenção de REDD+.

Nosso conhecimento das abordagens de gestão e conservação de florestas nos países em desenvolvimento, bem como provas obtidas na pesquisa em campo, ajudam a completar nosso conhecimento da utilidade da combinação PICD/PSE. Existem várias explicações possíveis para esta abordagem híbrida:

**Reestruturação dos esforços em curso.** Muitos projetos de REDD+ são na realidade uma continuação de esforços de gestão e conservação das florestas preexistentes, que podem ou não ter incluído o PICD. Faz muito sentido que os proponentes de projetos tenham acolhido REDD+ como nova ideia de gestão florestal e a tenham combinado com seus esforços em curso, principalmente se os esforços anteriores não produziram todos os resultados desejados. Em 13 dos 18 locais de projetos do GCS as atividades dos proponentes no local são anteriores à integração de REDD+ na agenda de mitigação do clima global em 2007. Nestes 13 locais, a presença média dos proponentes no local antes do lançamento de REDD+ em 2007 é de 5,2 anos. Os povoados incluídos nos projetos de REDD+ têm uma probabilidade significativamente maior de terem tido uma ONG de conservação das florestas ativa nos últimos 5 anos (ver o Capítulo 12).

**REDD+ fornece potencialmente uma fonte de financiamento a longo prazo que o PICD não fornece.** Pretende-se que REDD+ envolva uma fonte de financiamento sustentada a longo prazo, enquanto os PICDs são, por definição, projetos com um limite temporal cujo financiamento será eventual e gradualmente abandonado. Os pagamentos condicionais de REDD+ destinam-se a fornecer compensação e incentivo substanciais para o uso restrito das florestas, idealmente a um nível superior ao das medidas iniciais. Espera-se que o fluxo de receitas de REDD+, atuando como incentivo condicional, forneça a diferença decisiva e tenha êxito onde esforços anteriores de conservação e restauração das florestas falharam (por exemplo, o PICD). O histórico de falhas dos PICDs está bem documentado (Wells e Brandon, 1992; Wells *et al.*, 1999; Brooks *et al.*, 2006; Garnett *et al.*, 2007). Os incentivos pré-REDD+ são a base sobre a qual assentará o mecanismo de REDD+. Em alguns dos projetos do GCS prevê-se que o fluxo de receitas de REDD+ sirva de fonte de financiamento de meios de subsistência alternativos locais e/ou de melhorias indiretas do bem-estar, substituindo a função desempenhada por fundos de lançamento de projetos. Os proponentes esperam que o fluxo de renda de REDD+ permita que o projeto seja independente de financiamento de capital semente e passe a ser autossustentável. Como explicou Steve Ball, do Projeto Mpingo na Tanzânia: “Os mercados de carbono cobrirão nossos custos de transação. É difícil obter financiamento de doadores. Existe uma barreira para os investimentos e queremos ultrapassá-la através dos mercados de carbono” (Ball, comunicação pessoal). E como explicou Nike Doggart, do local TFCG Kilosa na Tanzânia: “A fonte de financiamento (inicial) será o capital do projeto. Os créditos de carbono reabastecerão o fundo” (Doggart, comunicação pessoal).

**Na eventualidade de REDD+ não poder proporcionar financiamento, as abordagens pré-REDD+ podem ter de preencher a lacuna.** Embora se espere que REDD+ gere uma linha de financiamento substancial, se não houver fontes de financiamento asseguradas corre-se o risco de REDD+ repetir o que aconteceu com os projetos de florestamento/reflorestamento do MDL. Como explicado em *Ecosecurities* (2007:6): “As receitas de carbono constituem geralmente uma pequena parte das receitas totais da maior parte dos tipos de projetos de MDL. Isto significa que a maioria dos projetos de MDL têm de gerar financiamento adicional substancial – por exemplo, através da venda de energia renovável. Uma vez que em geral não é possível esperar que os projetos de REDD+ produzam tais subprodutos, as vendas de carbono terão de cobrir a maior parte dos custos de implementação e transação. Em alguns casos é possível gerar renda adicional a partir da produção sustentável de madeira na área do projeto ou de ganhos na eficácia da produção agrícola através de melhor planejamento.”

**Apenas PSE não é suficiente.** Este ponto reforça o que foi dito acima por Tim Jessup. REDD+ como PSE não pode ser um processo isolado em projetos



subnacionais. Do ponto de vista do proponente, ele deve ser acompanhado não só por restrições no acesso à floresta e compensações dos meios de subsistência, mas também por políticas e medidas a nível nacional que visem refrear os atores de grande escala e abordar as causas subjacentes do desmatamento.

**A “adicionalidade” da redução do desmatamento ilegal através de pagamentos de REDD+ é problemática.** Os pagamentos baseados no desempenho para a redução do desmatamento ilegal foi posta em dúvida enquanto componente de REDD+. Por exemplo, Börner e Wunder (2008) salientam que na Amazônia brasileira seria legalmente questionável pagar por redução do desmatamento em áreas protegidas ou por violação do Código Florestal. Esta ambiguidade legal, de pagar para parar o desmatamento ilegal, desencadeou um debate sobre o papel das áreas protegidas no mecanismo de REDD+ em geral (Boucher, 2009; Dudley, 2010). Em primeiro lugar, para os projetos de REDD+ os sistemas de certificação, como o *Verified Carbon Standard* (VCS), levam em consideração o desmatamento não planejado e não sancionado nos cenários de linha de base, mas exigem provas que mostrem que as leis não são realmente cumpridas. Em segundo lugar, há a preocupação de que os pagamentos para a redução do desmatamento ilegal irão muito provavelmente criar incentivos perversos, contribuindo para a tendência a ignorar as leis ambientais. Contudo, é certo que nas regiões de rápido desmatamento as leis ambientais são em grande medida ignoradas e grande parte do desmatamento é ilegal. Assim, os projetos de REDD+ devem procurar algum modo de resolver este desmatamento, apesar de dúvidas quanto a sua base legal e aos incentivos perversos criados por pagamentos diretos. Uma resposta é colaborar com as autoridades locais para melhorar o monitoramento e o cumprimento das leis vigentes – uma abordagem que é característica dos PICDs.

**A combinação de PICD e PSE ajuda a evitar vazamento fora dos locais.** Finalmente, o PICD e o PSE são uma combinação ótima a nível local para evitar o deslocamento do desmatamento e da degradação florestal do interior dos limites dos projetos para seu exterior. Os que foram impedidos de prosseguir com o desmatamento pela criação de restrições no acesso à floresta local são motivados a não se deslocarem simplesmente para outro local, ocupando seu tempo de trabalho com novas atividades. Se os meios de subsistência alternativos oferecidos não forem suficientes para desencorajar este vazamento, a linha de financiamento adicional proporcionada por REDD+ funcionando como PSE ajuda a assegurar a existência de incentivos adicionais (tanto na forma de recompensa como de sanções) para garantir o cumprimento dos objetivos do projeto.

**Gestão de risco.** Nas condições de incerteza sobre políticas e mercado de REDD+ (ver a seção seguinte) faz sentido diversificar as estratégias de gestão florestal.

## 10.4 Incerteza das políticas e dos mercados

Nesta seção explicamos como a incerteza das políticas e dos mercados de REDD+ afetaram as perspectivas e ações dos proponentes de REDD+. Esta é uma introdução à explicação de como esta incerteza influencia a maneira como a combinação dos incentivos pré-REDD+ e de REDD+ é implementada.

Por que razão os projetos subnacionais demoraram mais tempo a se materializar do que se esperava e quais as consequências para a aplicação de REDD+ na prática? Há essencialmente três perspectivas a três escalas diferentes: internacional, nacional e a nível de projeto.

Primeiro, em alguns casos os proponentes estão esperando sinais mais claros sobre as políticas e o mercado a nível internacional. O insucesso na obtenção de um acordo sobre as mudanças climáticas na conferência de Copenhague em 2009 desanimou muitos proponentes. Os sucessos relativos na obtenção de um acordo em Cancún e em Durban sobre algumas das questões de REDD+ reativaram o interesse e elevaram o moral dos proponentes, embora a falta de clareza na arquitetura e diretrizes de REDD+ (por exemplo, nas salvaguardas) continue a ser frustrante para alguns proponentes.

Segundo, os proponentes que esperam depender da comercialização do carbono florestal estão ansiosos por sinais animadores. Nos últimos anos houve uma forte expansão no mercado voluntário de carbono florestal, no qual REDD+ desempenhou um papel particularmente importante. Os créditos de carbono florestal resultantes de REDD+ aumentaram de 1,2 toneladas métricas de CO<sub>2</sub>e em 2007 para 19,5 toneladas métricas de CO<sub>2</sub>e em 2010, representando dois terços do total de 29,0 toneladas métricas de CO<sub>2</sub>e de créditos de carbono florestal negociados em 2010 (Diaz *et al.*, 2011:ii–iii). A América Latina desempenhou um papel especialmente importante nesta tendência (Diaz *et al.*, 2011:iii). Embora o mercado voluntário esteja relativamente saudável, ele depende cada vez mais da responsabilidade social empresarial e de outras motivações de carácter ecológico, do que da preparação para um futuro mercado de cumprimento das metas de carbono. E, apesar de o mercado voluntário estar relativamente saudável, o mercado de pré-cumprimento está estagnado. Apesar da forte expansão dos créditos do mercado voluntário de carbono florestal, os motores do mercado são incertos e a futura procura vai depender de determinantes regulamentares e de decisões políticas que ainda não foram tomadas (Diaz *et al.*, 2011:viii). A falta de segurança a longo prazo sobre a procura e os preços futuros no mercado de carbono compromete a capacidade dos proponentes de garantir pagamentos às partes interessadas locais a longo prazo. Isto está na base do receio dos proponentes de criar expectativas de

rendas para os participantes locais que não podem ser realizadas.<sup>2</sup> Este desafio é analisado mais detalhadamente, mais adiante neste capítulo.

Terceiro, o ambiente de políticas em vários países ainda não é propício à implementação confiante de REDD+ em campo. O Código Florestal no Brasil e a Moratória da Indonésia são exemplos disso. Não está claro se as revisões do Código Florestal em 2011 motivarão a proteção da floresta privada através de incentivos de mercado, ou aumentarão os incentivos para o desmatamento (Sparovek *et al.*, 2012). A Moratória Florestal da Indonésia, iniciada em 2011, pretendia abertamente pôr fim ao desmatamento em grande escala, mas cedeu a pressões de *lobbies* e agora isenta as florestas secundárias e desmatadas da conversão (Murdiyarto *et al.*, 2011; ver também o resumo do Quadro 2.1). Com tantos aspectos da política básica sobre o uso das áreas florestais ainda por resolver, e com tantas reivindicações concorrentes sobre seu uso, os proponentes de projetos continuam não tendo certeza de poderem receber dividendos dos investimentos efetuados. Na Indonésia, o caso do projeto de Rimba Raya na região Kalimantan Central atraiu muita atenção, pois o proponente do projeto argumenta que respeitou todas as regras e no entanto ainda não tem licença do governo para poder prosseguir (Fogarty, 2011).

Os fatores de políticas e de mercados não são os únicos obstáculos ao estabelecimento de projetos de REDD+. Alguns fatores específicos dos projetos atrasaram o progresso. O trabalho de preparação dos locais de demonstração de REDD+ tem sido mais complexo do que esperado no que se refere à resolução de questões do direito de ocupação e uso da terra local,<sup>3</sup> definição dos objetivos do projeto, redação dos documentos de concepção do projeto, pedido e obtenção de certificação por terceiros, realização de consultas a partes interessadas (em especial obter o consentimento livre, prévio e informado) e a disseminação das informações, entre outros.

## 10.5 O modelo híbrido como oportunidade

Discutimos anteriormente as razões que levam os proponentes de projetos a adotar um modelo híbrido. No contexto da incerteza das políticas e dos mercados parece haver dois aspectos deste modelo que são especialmente úteis para os proponentes: i) os proponentes podem avançar com o trabalho de

---

2 Ver, por exemplo, o caso de Setulang na região Kalimantan Oriental, Indonésia, onde os potenciais compradores de serviços de biodiversidade não participaram de um programa de PSE, principalmente devido a seu horizonte temporal limitado e inquietação sobre o princípio da condicionalidade (Wunder *et al.*, 2008).

3 Por exemplo, na Indonésia, em cada um de nossos locais de projetos há uma empresa de grande dimensão contestando parte da terra do projeto.

preparação para REDD+, mesmo apesar dos atrasos e da incerteza das políticas e dos mercados; e ii) os proponentes podem usar o PICD como medida de segurança se os incentivos condicionais de REDD+ não se materializarem ou forem insuficientes.

### 10.5.1 Oportunidade para avançar

Há boas razões para os proponentes avançarem o mais rápido possível. O ideal é que as intervenções pré-REDD+ e de REDD+ sejam feitas aproximadamente ao mesmo tempo por várias razões, entre as quais para que a linha de financiamento de REDD+ possa aliviar o projeto da dependência de fundos de lançamento finitos. Na realidade, nos locais de projetos de REDD+ do estudo GCS a introdução de incentivos pré-REDD+ começou ainda antes da introdução de incentivos condicionais de REDD+ (ver a Tabela 10.1). Existem várias explicações possíveis para isso.

Em primeiro lugar, os incentivos pré-REDD+ podem avançar de acordo com um calendário que não é determinado pelo estabelecimento de mecanismos de financiamento de REDD+. Estas intervenções (restrições ao uso da floresta, meios de subsistência alternativos etc.) em geral não necessitam da arquitetura de REDD+, de políticas nacionais ou de um mercado de carbono florestal viável para sua implementação. As limitações à implementação destas medidas são os prazos de planejamento e o financiamento da organização proponente. As intervenções convencionais de conservação das florestas pressupõem a ideia de que uma intervenção inicial que forneça novos conhecimentos, infraestrutura ou instituições pode levar a uma mudança autossustentável na gestão florestal. Deste modo, o financiamento a curto prazo é consistente com a lógica destas intervenções, apesar de a experiência mostrar que tem sido um obstáculo sério à obtenção de impacto. A lógica dos PSE, por outro lado, é a de pagamentos continuados para manter um fluxo de serviços ecossistêmicos que requer fundos suficientes para estabelecer um fundo fiduciário do projeto, ou certeza suficiente sobre o futuro mercado para esses serviços ecossistêmicos.

Segundo, prevê-se que muitos projetos-piloto adiantem a realização de atividades em campo em um prazo temporal limitado e as intervenções pré-REDD+ representam um uso viável de fundos do projeto. Os resultados, na forma de redução de emissões, não podem ser obtidos a curto prazo, mas somente após vários anos. As populações locais têm necessidade de receber benefícios rapidamente.

Terceiro, como foi observado acima, a incerteza e os atrasos na formulação de políticas e mecanismos de REDD+ significa que alguns proponentes não podem introduzir incentivos de REDD+ ou hesitam em fazê-lo. Como explicou Raja Jarrah, do projeto Hifadhi ya Misitu ya Asili (HIMA) na Tanzânia: “Serão pagos montantes iniciais com os fundos do projeto quando

**Tabela 10.1 Calendário para a introdução de intervenções em 21 locais de projetos de REDD+ do Componente 2 do GCS**

País	Local do projeto	Data de início das restrições sobre o uso da floresta	Data de introdução de meios de subsistência alternativos	Estimativa da data de introdução dos pagamentos de REDD+
<b>Brasil</b>	Acre	2012	2009–2011	2012
	Mato Grosso	2011	2011–2012	2012
	Transamazônica	Não definida	Não definida	2012
	São Félix	2012	2011	2012
<b>Peru</b>	BAM	Data ainda não disponível	Data ainda não disponível	2012
	CI Alto Mayo	Data ainda não disponível	Data ainda não disponível	2012
<b>Camarões</b>	CED	Respondente não tem certeza	2010	Respondente não tem certeza
	GFA	2007	2007	Respondente não tem certeza
<b>Tanzânia</b>	TFCG intensivo	2011–2012	2011–2012	2012
	TaTEDO	Fim de 2010	2010–2011	2012
	TFCG extensivo	2011–2012	2011–2012	Nov–dez 2011
	Mpingo	2010	2013	2015
	JGI	2010	2010	Não definida
	CARE	2011	2011	Junho–dezembro de 2012
<b>Indonésia</b>	Ulu Masen	2010–2011	2010–2011	Meados de 2012
	KCCP	2012–2013	Não aplicável	Fim de 2012
	KFCP	Não fará isso	2009	2012
	Katingan	Não aplicável	2008	Setembro de 2012
	Berau	2013	2013	Respondente não tem certeza
Rimba Raya	2012	2012	2012	
<b>Vietnã</b>	Cat Tien	Não aplicável	Início de 2012	Não aplicável

for assinado o acordo. Mas os pagamentos PSE não serão iniciados por muitos anos.” (Jarrah, comunicação pessoal).

Quarto, existem algumas razões funcionais para avançar com as atividades pré-REDD+. Por exemplo, a demarcação dos limites de povoados e florestas e a formulação de uma estratégia de uso da terra de um povoado têm frequentemente de ocorrer antes de serem aplicadas as restrições de acesso a florestas e de monitorar e recompensar o desempenho.

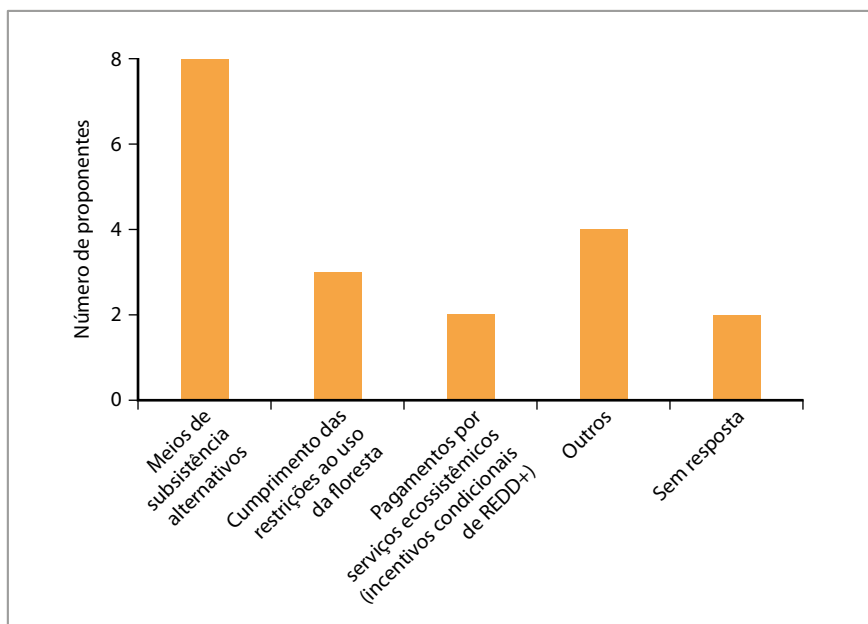
### 10.5.2 Intervenções de PICD como opção de segurança

Isto pode acontecer se as condições prévias para a implementação de REDD+ não se materializarem, se os proponentes decidirem que não podem ou não querem avançar com REDD+ ou se os pagamentos de REDD+ pararem. Como explicou Dharsono Hartono, do local P.T. Rimba Makmur Utama na região Kalimantan Central, na Indonésia: “Não queremos depender excessivamente de REDD. Queremos ter flexibilidade se REDD não for a principal fonte de renda. A principal fonte de renda no futuro talvez seja o ecoturismo.” (Hartono, comunicação pessoal).

Vários dos 19 proponentes da nossa amostra exprimiram preocupação sobre sua preparação para a introdução de incentivos condicionais baseados na redução de emissões. Um destes projetos (TNC Berau na Indonésia) hesita usar estes incentivos porque os métodos relativos ao carbono para os pagamentos a nível de distrito podem não estar desenvolvidos a tempo, ou o programa nacional emergente pode não envolver pagamentos subnacionais a nível de distrito. Outro projeto (ICV no Brasil) decidiu renunciar à renda condicional de REDD+ porque se opõe a lidar com o mercado de carbono florestal.

Perguntamos aos proponentes nos 19 locais de projeto, de todos os incentivos dos projetos qual tem probabilidade de criar o efeito positivo mais forte na manutenção ou aumento da capacidade das florestas situadas nos limites do projeto para sequestrar carbono. Suas respostas estão indicadas na Figura 10.1.

As respostas devem ser tratadas cautelosamente devido à possibilidade de existirem outras variáveis que afetem a resposta. Para alguns projetos pretende-se que o fluxo de renda proveniente de PSE seja a fonte de meios de subsistência alternativos a longo prazo. Contudo, as respostas mostram em que medida os proponentes estão focados nos meios de subsistência alternativos, em vez dos PSE, como medida principal para a obtenção dos objetivos do projeto. Isto pode refletir, por um lado a contínua popularidade do modelo de PICD e, por outro, a desilusão com o potencial de REDD+ a curto prazo.



**Figura 10.1** Intervenção que os proponentes esperam ter o maior impacto positivo no sequestro de carbono

Nota: Com base na pergunta seguinte feita a 19 proponentes do GCS: “Qual dos seguintes incentivos (meios de subsistência alternativos, aplicação mais estrita da lei, PSE e outros) tem probabilidade de criar o efeito positivo mais forte na manutenção ou aumento da capacidade das florestas situadas nos limites do projeto para sequestrar carbono?”

## 10.6 O modelo híbrido como desafio

Embora o modelo híbrido forneça as oportunidades descritas acima, também introduz dois possíveis desafios no contexto da incerteza das políticas e dos mercados. Estes estão relacionados com o risco de depender inteiramente do PICD, se isto for necessário, e do atraso ou não conclusão da disseminação das informações sobre REDD+ no local.

### 10.6.1 A dependência do PICD pode ser um risco

Como se observou anteriormente, as abordagens de PICD relativas à gestão florestal encontraram muitos problemas. Se os proponentes de projetos de REDD+ decidirem ou forem forçados a abandonar seus esforços para introduzir pagamentos baseados no desempenho, arriscam repetir os erros de concepção e implementação cometidos anteriormente com o PICD. Entre os principais problemas encontrados nos PICDs constam os seguintes: falta de clareza nos objetivos; ineficácia dos esforços desenvolvidos para envolver a população local; planos excessivamente ambiciosos; capacidade limitada

das instituições dos países em desenvolvimento encarregadas de implementar os PICDs; incapacidade de criar meios de subsistência alternativos viáveis e de aumentar a renda das áreas protegidas e em seu redor; tendência para subestimar a ameaça representada por atores externos, como grandes empresas e infraestrutura; e cumprimento inadequado das leis de proteção das florestas (Brandon e Wells, 2009).

Se o enfoque dos proponentes de projetos incidir totalmente nos PICDs, seus riscos podem ser pequenos se a expectativa for institucionalizar a mudança da gestão por meio de uma única intervenção da comunidade. Por outro lado, os riscos podem ser grandes se a expectativa desde o início for a necessidade de um fluxo de renda de REDD+ durável para alcançar e manter as mudanças previstas para a gestão das florestas.

### **10.6.2 Alguns proponentes atrasam ou não concluem a disseminação das informações sobre REDD+**

Todos os proponentes de projetos de REDD+ devem disseminar informações a nível local sobre mudanças climáticas e sobre o modo como o projeto pretende contribuir para a mitigação dessas mudanças, bem como o modo como a população local pode contribuir para este objetivo e quais os ganhos e riscos para os meios de subsistência. Esta disseminação é essencialmente a parte “informada” do consentimento livre, prévio e informado (CLIP). O CLIP é apoiado por convenções internacionais, em alguns casos é exigido pelo direito nacional, e é condição prévia para a certificação por terceiros e o cumprimento de salvaguardas sociais. Todos os projetos alocaram fundos para a realização da enorme tarefa do CLIP, que frequentemente envolve a realização de reuniões em todos os povoados situados dentro dos limites do projeto e, em alguns casos, a nível de subpovoados.

Dos 19 projetos estudados, seis estão atrasando deliberadamente a disseminação das informações sobre REDD+ a nível local. Em alguns destes locais os participantes locais não têm nenhuma ideia de que estão sendo considerados pagamentos condicionais de REDD+ (ver também o Capítulo 11). Uma das principais razões para o atraso é que os proponentes querem evitar criar expectativas sobre uma fonte de renda que pode não se materializar. É possível que não tenha sido mero acaso que todos os locais de projeto onde existe um atraso na disseminação das informações estejam situados na zona de florestas úmidas. O teor de carbono e, portanto, a potencial adicionalidade e fluxo de renda são mais altos em florestas úmidas do que em secas. Nos projetos de florestas secas, nossa amostra não revela tendência para atraso na disseminação das informações, talvez porque o fluxo de renda do carbono florestal será pequeno e, por isso, as consequências adversas de expectativas malogradas também são pequenas.



Para explicar as razões do atraso ou inadequação da disseminação de informações das partes interessadas locais sobre REDD+, os proponentes afirmaram o seguinte:

- [Sobre as razões pelas quais provavelmente não é possível educar os habitantes locais onde isso ainda não tiver acontecido:] “A principal razão é a falta de tempo e de recursos humanos... Havia também a preocupação de se criarem expectativas.” (Monica de los Rios, do projeto Acre no Brasil).
- “Não divulgamos informações suficientes logo no início. Agora existem ideias falsas e má interpretação de REDD. Nós próprios não temos informações suficientes para explicar REDD detalhadamente.... Falta-nos os pormenores, porque nós mesmos não fizemos as contas.” (Raja Jarrah, do projeto HIMA na Tanzânia).
- “Os habitantes locais podem não compreender REDD do mesmo modo que nós. O termo “REDD” não é utilizado. É confuso demais para eles entenderem. Temos de evitar o jargão. Além do mais, nosso objetivo é restaurar. Não queremos dar esperança demais... Temos de introduzir a ideia gradualmente.” (Dharsono Hartono, no local de Katingan na Indonésia).
- “A situação é excessivamente complexa para podermos comunicar eficazmente às comunidades locais nosso plano de REDD com todos os detalhes. É possível gastar muito dinheiro nestas atividades e mesmo assim não conseguir que toda a comunidade compreenda. Calculamos um orçamento razoável e esperamos não excedê-lo.” (Steve Ball, do local de Mpingo na Tanzânia).

De um ponto de vista, o atraso da disseminação das informações é totalmente razoável e inocente. Faz sentido não criar expectativas desnecessárias. E os proponentes têm toda a intenção de realizar esta disseminação assim que as políticas e os mercados derem sinais favoráveis e depois de terem ultrapassado os atrasos criados por obstáculos do próprio projeto. Por outro lado, há alguns perigos latentes. Em alguns casos já foram realizadas atividades de CLIP sem disseminação das informações sobre REDD+, o que significa que em determinado ponto no futuro os proponentes terão de voltar aos povoados para realizar essa disseminação e reestruturar as condições necessárias para o consentimento informado. Esta é uma proposta onerosa. Alguns projetos estão chegando ao fim de seus fundos disponíveis e é difícil ver como poderão suportar a realização desta disseminação das informações com o orçamento disponível. No pior dos casos, REDD+ seria implementado nestes projetos sem consentimento totalmente informado.

## 10.7 Conclusões

Os projetos subnacionais de REDD+ planejam combinar abordagens de gestão pré-REDD+ (principalmente PICD) e inequivocamente de REDD+ (pagamentos baseados no desempenho) para realizar seus objetivos. Esta abordagem dá vantagens óbvias aos proponentes de projetos, incluindo: uma maneira de continuar aquilo que os proponentes podem e têm feito; sinergias no local que otimizam os dois modelos (conseguindo com um modelo o que não é possível com o outro); uma maneira de fazer frente às incertezas de financiamento; e uma maneira de minimizar vazamentos fora do local.

Vimos que as intervenções pré-REDD+ avançaram, enquanto as intervenções de REDD+ demoram a se materializar, em parte devido à incerteza das políticas e dos mercados relacionada com REDD+. As decisões dos proponentes no contexto desta incerteza salienta os benefícios e responsabilidades da abordagem híbrida. Por um lado, uma abordagem de PICD permite que os pioneiros de projetos avancem antes de as condições de mercado e de políticas estarem totalmente prontas para a aplicação de REDD+ e que tenham uma solução de segurança se as condições propícias à aplicação de REDD+ não se materializarem de modo a convencer os proponentes que os benefícios justificam os riscos. Por outro lado, o modelo de PICD tem um histórico problemático e a lacuna entre a implementação antecipada de intervenções de PICD e o atraso na introdução de PSE significa que os proponentes tendem a não ser abertos imediatamente com as partes interessadas sobre a natureza e o escopo das intervenções planejadas de REDD+.

O que tem de acontecer para REDD+ poder avançar a nível de projeto subnacional de modo a otimizar as sinergias potenciais entre o PICD e o PSE? Um ponto de partida fundamental é aprender com as lições do passado. Brandon e Wells (2009:232–235) e Blom *et al.* (2010:167–170) oferecem orientação útil sobre como planejar e implementar melhores projetos de PICD.

Estas etapas estão em grande medida dentro do controle dos próprios proponentes, enquanto grande parte do que é necessário acontecer se situa a uma escala acima do nível de projeto. Para poder avançar a aplicação de REDD+ em campo é necessário vencer a inércia dos mercados e das políticas. Isto requer a conclusão da arquitetura e mecanismos de financiamento internacionais de REDD+, o desenvolvimento de um quadro regulamentar para o desenvolvimento de um mercado de carbono florestal viável e a criação de leis e regulamentos nacionais relacionados com REDD+ que deem prioridade à proteção das florestas e ao bem-estar das partes interessadas locais.