

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 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>



Salvaguardas de REDD+ no discurso de políticas nacionais e em projetos-piloto

Pamela Jagger, Kathleen Lawlor, Maria Brockhaus, Maria Fernanda Gebara, Denis Jean Sonwa e Ida Aju Pradnja Resosudarmo

- A adoção antecipada de normas sociais e ambientais a nível nacional e de projeto sugere que os formuladores de políticas de REDD+, pessoal do projeto e investidores apreciam as salvaguardas de REDD+.
- Para conseguir aceitação a nível nacional para as salvaguardas de REDD+ a soberania nacional deve ser reconhecida e as políticas de salvaguarda concorrentes devem ser harmonizadas.
- O diálogo sobre as salvaguardas de REDD+ necessita de sair de discussões internacionais de alto nível e passar à ação. Isto inclui a introdução de diretrizes, estratégias de baixo custo e desenvolvimento de capacidades para apoiar a interpretação, implementação, monitoramento e notificação das salvaguardas.

17.1 O principal desafio

As salvaguardas de REDD+ são políticas e medidas que abordam os impactos diretos e indiretos de REDD+ nas comunidades e ecossistemas. Isso é conseguido identificando, analisando e gerindo os riscos e as oportunidades (Murphy, 2011). O Acordo de Cancún celebrado na 16ª Conferência das

Partes (COP 16) da CQNUMC apela às Partes para que estas promovam, apoiem e notifiquem a implementação de sete salvaguardas sociais e ambientais para REDD+ (ver o Quadro 17.1). Estas incluem governança transparente; respeito pelos direitos dos povos indígenas e populações locais, assim como sua participação plena nas atividades de REDD+; e ações que reduzem o risco de perda de biodiversidade, reversões (permanência) e deslocamento de emissões (vazamento) (CQNUMC, 2011a).

O estabelecimento de normas sociais e ambientais internacionalmente reconhecidas para guiar a política nacional de REDD+ e a concepção de projetos é essencial para se alcançarem resultados sociais e ambientais eficazes, eficientes e equitativos. Os formuladores de políticas de REDD+ enfrentam um desafio importante ao estabelecerem um conjunto de políticas de salvaguarda que possam ser implementadas, monitoradas e cumpridas a um

Quadro 17.1 Salvaguardas da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (CQNUMC) elaboradas no Acordo de Cancún

1. Ações complementares ou consistentes com os objetivos dos programas florestais nacionais e outras convenções e acordos internacionais
2. Estruturas de governança florestal nacional transparentes e eficazes, tendo em conta a legislação nacional e a soberania
3. Respeito pelo conhecimento e pelos direitos dos povos indígenas e comunidades locais, tendo em conta as obrigações internacionais relevantes e as circunstâncias e leis nacionais, e observando que a Assembleia Geral da ONU adotou a Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas
4. A plena e efetiva participação das partes interessadas, em particular dos povos indígenas e das comunidades locais, em ações referidas nos parágrafos 70 e 72 desta decisão
5. As ações são consistentes com a conservação das florestas naturais e a diversidade biológica, garantindo que as ações referidas no parágrafo 70 desta decisão não sejam utilizadas para a conversão de florestas naturais, mas sim para incentivar sua proteção e conservação, bem como de seus serviços ecossistêmicos, e para melhorar outros benefícios sociais
6. Ações para enfrentar os riscos de reversões
7. Ações para reduzir o deslocamento de emissões.

Fonte: CQNUMC (2011a)

custo relativamente baixo e que são relevantes para os investidores em carbono. Em muitos países de REDD+ os debates sobre as salvaguardas ainda estão no início e representam apenas um componente mínimo do diálogo global sobre as políticas de REDD+. As iniciativas de preparação para REDD+ focam principalmente o monitoramento, reporte e verificação (MRV) do carbono, dando pouca atenção a outros assuntos fundamentais relacionados com as salvaguardas.

Este capítulo avalia o estado atual das salvaguardas sociais e ambientais a nível internacional, nacional e de projeto para a mitigação climática com base na floresta. Recorrendo ao quadro dos “4 Is” descritos no Capítulo 2, o presente capítulo descreve a análise das salvaguardas de REDD+ em diferentes escalas. As Seções 17.3, 17.4 e 17.5 apresentam análises do diálogo internacional atual sobre as salvaguardas de REDD+, as perspectivas nacionais e a nível de projeto e as experiências com as salvaguardas de REDD+. A seção final identifica os principais desafios e oportunidades ao progresso.

17.2 As salvaguardas vistas através de uma óptica de economia política

O quadro dos 4Is (Capítulo 2) liga as instituições, interesses, ideias e informação para criar uma base para a análise das salvaguardas de REDD+. O quadro usa uma óptica de economia política que pode ajudar a explicar como as políticas de salvaguarda são concebidas, por que são adotadas salvaguardas e sua importância para a obtenção dos objetivos gerais de REDD+. As salvaguardas de REDD+ são normas ou instituições (North, 1990) que focam a obtenção de normas sociais e ambientais mínimas, levam em conta os incentivos à oferta e procura de créditos de carbono produzidos em conformidade com normas internacionalmente reconhecidas e incluem discussões sobre o papel da informação e das ideias na implementação de políticas de salvaguarda de REDD+.

As salvaguardas de REDD+, tal como são formuladas atualmente, são um conjunto de normas ou *instituições* que guiam as expectativas em torno dos resultados sociais e ambientais associados à redução das emissões de carbono nos países em desenvolvimento. Ao contrário de regras, que têm sanções associadas à falta de cumprimento, as salvaguardas de REDD+ fornecem um conjunto de princípios orientadores que descrevem a oferta, e a procura, de reduções de emissões. Resta ver se as salvaguardas de REDD+ serão formuladas de modo que sejam consideradas como regras. Mesmo que elas permaneçam não vinculativas ou voluntárias, os investidores podem informalmente sancionar os produtores de carbono, demonstrando preferências por carbono fornecido em conformidade com as salvaguardas.

A implementação, monitoramento e notificação das salvaguardas de REDD+ envolve custos transacionais significativos. O cumprimento das políticas de salvaguarda deve, portanto, ter benefícios claros que compensem estes custos. Devido à incerteza relativa à expressão final das salvaguardas de REDD+ e à natureza e volume do mercado de carbono, os governos nacionais e os proponentes de projetos têm *interesse* em se posicionar de modo que o carbono que fornecem cumpra pelo menos as salvaguardas mínimas, isto é, não causem nenhum dano. Muitas iniciativas de REDD+ também se empenham em proporcionar cobenefícios aos usuários dos recursos locais. Além dos incentivos de mercado, as organizações proponentes, doadores e governos nacionais podem ser motivados a aderir às salvaguardas sociais e ambientais por mandatos sociais e ambientais preexistentes, ou pela expectativa de que REDD+ só pode ser eficaz se forem cumpridos os objetivos e normas sociais.

As normas também influenciam as expectativas do lado da procura. Os doadores ou os compradores de carbono do setor privado podem preferir carbono produzido em conformidade com as salvaguardas (por exemplo, empresas que afirmam praticar a responsabilidade social empresarial ou doadores que declaram seguir objetivos ambientais e de desenvolvimento). Além disto, o interesse dos investidores nas salvaguardas parece ser motivado por um desejo de reduzir o risco de prejudicar suas reputações.

As *ideias* e a ideologia desempenham um papel importante nos argumentos a favor das salvaguardas, baseado em uma abordagem em função dos direitos e que salienta os direitos humanos exclusivos dos povos indígenas de conceder ou recusar o consentimento livre, prévio e informado (CLIP) para atividades que afetem a terra tradicionalmente ocupada e/ou usada por eles (Encontro dos Povos Indígenas sobre Mudanças Climáticas, 2009). Certos defensores são de opinião que deve ser solicitada a todas as comunidades afetadas (e não apenas aos grupos indígenas) sua autorização de CLIP para REDD+.¹ Os que apresentam argumentos normativos também insistem que REDD+ deve beneficiar explicitamente as populações locais (em vez de apenas evitar causar danos).

A ideia ou princípio de soberania nacional tornou-se uma questão importante em debates sobre o estabelecimento de um conjunto de salvaguardas internacionais de REDD+. Os governos nacionais desejam preservar sua autonomia nas políticas sociais e ambientais, o que dificulta a implementação de salvaguardas vinculativas a nível internacional.

1 Consultar Lawlor e Huberman (2009) para uma análise das Declarações e Tratados das Nações Unidas sobre Direitos Humanos mais relevantes para estruturar uma abordagem de REDD+ baseada em direitos e fundamentada nestas normas internacionais já estabelecidas.

A implementação eficaz de políticas de salvaguarda de REDD+ é uma tarefa complexa. As partes interessadas em vários níveis estão diretamente interessadas em assegurar o cumprimento das salvaguardas sociais e ambientais, o que implica um mecanismo para o fluxo da *informação*. Portanto, os governos nacionais necessitam de coletar e comunicar informações agregadas sobre os indicadores sociais e ambientais para mostrar que as salvaguardas foram cumpridas. Os países em desenvolvimento manifestaram sua frustração, porque os doadores estão impondo requisitos complexos e onerosos que variam de uma agência para a outra, especialmente em uma época em que as linhas de financiamento de REDD+ estão se desenvolvendo tão lentamente (Kovacevic, 2011).

17.3 O discurso internacional sobre as salvaguardas de REDD+

A melhor maneira de descrever as atuais salvaguardas de REDD+ da CQNUMC é como “princípios” não vinculativos e não como políticas ou regras. O acordo e a orientação que estão sendo elaborados na CQNUMC sobre os sistemas de informação relativos às salvaguardas tentam atingir um equilíbrio entre regras prescritivas, soberania nacional e custos transacionais. Por um lado, pretende proporcionar uma orientação detalhada aos países de REDD+ para que possam identificar os impactos negativos e permitir que as partes interessadas avaliem se as salvaguardas estão sendo bem implementadas. Por outro lado, reconhece que os países possuem diferentes capacidades para implementar e comunicar as salvaguardas, e que muitos sistemas de salvaguardas já estão implementados, sendo portanto necessário desenvolver estes em vez de duplicá-los (CQNUMC, 2011c). As partes interessadas estão esperando que o Órgão Subsidiário de Consulta Científica e Tecnológica (SBSTA) esclareça mais a definição e os requisitos de MRV para as salvaguardas sociais e ambientais de REDD+. Ao mesmo tempo outros órgãos internacionais, incluindo a Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB), a Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas (UNDRIP) e a Declaração Universal dos Direitos Humanos estão avaliando se suas políticas de salvaguarda social e ambiental estão harmonizadas com as de REDD+ (Hite, 2010) (Quadro 17.2).

Além da CQNUMC várias organizações internacionais e organizações sem fins lucrativos elaboraram normas relativas às salvaguardas para as políticas de REDD+ a nível nacional. Este compromisso de “não causar dano” está refletido nas políticas de proteção social que estão sendo aplicadas pelo Mecanismo de Parceria do Carbono Florestal (FCPF), incluindo a Avaliação Ambiental e Social Estratégica (SESA) e o Quadro para a Gestão Ambiental e Social (ESMF) (FCPF, 2011). O FCPC trabalha com os países com o fim de desenvolver sua capacidade institucional para a concepção e implementação

Quadro 17.2 Ligar a Convenção sobre a Diversidade Biológica (CDB) e as salvaguardas da biodiversidade de REDD+: Experiência da África Subsaariana

Os esforços para evitar o desmatamento e a degradação florestal devem promover a conservação da biodiversidade (Harvey *et al.*, 2010a; CBD, 2011), enquanto o aumento da resiliência dos ecossistemas florestais oferece oportunidades para a estabilidade do carbono florestal (Thompson *et al.*, 2011). No entanto, o forte enfoque de REDD+ na manutenção dos estoques de carbono suscitou preocupações de que a biodiversidade pudesse ser posta em risco se não fosse devidamente considerada (CBD, 2010). Para abordar este assunto é necessário haver diálogo entre a CDB e a CQNUMC. A COP 10 da CDB em Nagoya, no Japão, deu atenção à relação entre as metas de biodiversidade e as salvaguardas de REDD+ da CQNUMC, sendo várias das 20 metas de biodiversidade elaboradas (Metas de Biodiversidade de Aichi 5, 7, 11 e 15) diretamente relevantes para REDD+.

Após este diálogo global, foram realizadas várias atividades de consulta e desenvolvimento de capacidades a nível regional. Em 2011 um workshop conjunto da CDB-CQNUMC abordou as ligações entre as metas de biodiversidade e REDD+ na África Subsaariana. O workshop, realizado na cidade do Cabo, na África do Sul, reuniu os principais membros da CDB e da CQNUMC e outros parceiros, incluindo representantes das comunidades locais e indígenas. Os quadros de salvaguardas existentes do Programa UN-REDD, do Mecanismo de Parceria para o Carbono Florestal (FCPF) e da Aliança Clima, Comunidade e Biodiversidade (CCBA) ajudaram a orientar as discussões. Os participantes discutiram a aplicação das políticas de salvaguarda de REDD+ à biodiversidade, identificaram os indicadores para avaliação de REDD+ no contexto dos objetivos da CDB e realçaram os desafios enfrentados pela implementação eficaz das salvaguardas da biodiversidade na região. Os membros da Parceria Colaborativa das Florestas (CPF)^a forneceram informações sobre suas experiências na formulação e implementação de REDD+ a nível nacional e de projeto.

As principais conclusões e recomendações foram:

1. As salvaguardas da biodiversidade devem ser abordadas o mais cedo possível no processo de REDD+.
2. As deficiências nos processos de zoneamento da terra devem ser solucionadas.
3. Não existe salvaguarda específica para tratar do risco de desmatamento em uma área de alta biodiversidade.
4. Foi dada atenção insuficiente ao potencial de deslocamento da pressão de desmatamento e degradação florestal para áreas de baixo valor de carbono e alta biodiversidade.
5. As perdas potenciais de conhecimentos ecológicos tradicionais receberam pouca atenção.

continua na página seguinte

Quadro 17.2 (continuação)

As conclusões do workshop foram usadas para informar as Partes antes da realização da COP 11 da CDB e para facilitar uma maior integração das políticas de salvaguarda da biodiversidade entre a CDB e a CQNUMC. Na África Subsaariana o desenvolvimento da capacidade continua a ser um desafio importante, sendo necessário mais trabalho de pesquisa para esclarecer as ligações entre REDD+ e os resultados da biodiversidade. A nível regional e nacional é necessário disponibilizar dados sobre os reservatórios e fluxos de carbono e sobre as correlações com os indicadores de biodiversidade. A coleta e processamento deste tipo de dados requer que o país possua capacidade para ligar os resultados do carbono e da biodiversidade e para analisar as causas subjacentes dos *tradeoffs* e das sinergias carbono-biodiversidade.

a A CPF é uma aliança voluntária e informal de 14 organizações e secretariados internacionais com programas florestais substanciais.

de REDD+. Por exemplo, toma parte em consultas participativas com as partes interessadas para identificar e gerir riscos potenciais para os povos indígenas e para as comunidades que dependem da floresta (Rapp, 2011). A iniciativa Normas Sociais e Ambientais de REDD+ (REDD+ SES), dirigida pela Aliança Clima, Comunidade e Biodiversidade (CCBA) e *CARE International* reúne a sociedade civil, o setor privado e agências governamentais nos países em desenvolvimento para criar indicadores específicos do país para acompanhar a conformidade dos programas governamentais de REDD+ com os oito princípios e 34 critérios de apoio da iniciativa (CCBA e CARE, 2010).² Estes princípios incluem compromissos para melhorar o bem-estar das comunidades locais e contribuir para a boa governança (REDD+ SES, 2010). O Programa UN-REDD está envolvido em um processo paralelo para o desenvolvimento de princípios e critérios sociais e ambientais que refletem as salvaguardas do Acordo de Cancún e estes serão aplicados aos países que recebem apoio financeiro para REDD+. O programa também desenvolveu princípios e critérios que aumentam o potencial de REDD+ para criar benefícios sociais (Programa UN-REDD, 2011c). Contudo, os princípios e critérios do Programa UN-REDD não fazem referência específica a questões-chave como o direito de ocupação da terra. Além disto, ao contrário do Banco Mundial, que possui um mecanismo de inspeção formal, o Programa UN-REDD não tem nenhum mecanismo de inspeção.

² A versão 2 destas normas está disponível atualmente como anteprojeto e passando por um período de consulta pública. A versão 2 tem 7 princípios e um número reduzido de critérios.

Há várias normas de certificação voluntária para avaliação dos impactos sociais e ambientais a nível de projeto. Destas a mais importantes é a norma *Climate, Community and Biodiversity* (CCB), que foi adotada por cerca de 64% de todos os projetos de carbono florestal (EcoSecurities, 2010).³ Cerca de 60% dos créditos de carbono florestal vendidos no mercado voluntário em 2010 eram provenientes de projetos certificados pela norma CCB (Diaz *et al.*, 2011). A aceitação ampla e voluntária da norma CCB pelos projetos é um exemplo do que Cashore (2002) descreve como “governança não estatal dependente do mercado”, que reflete as ideias e interesses dos atores tanto do lado da procura (investidores e consumidores) como do lado da oferta (proponentes de projetos) de REDD+.

As salvaguardas de REDD+ estão evoluindo em muitas arenas políticas e mercados. Elas estão sendo aplicadas a diferentes escalas de governança, incluindo a níveis de projeto ou subnacionais, a nível nacional e na arena política internacional. Além da necessidade de harmonização através das várias escalas, há questões importantes referentes ao modo como as salvaguardas de REDD+ podem ser integradas com os acordos ambientais internacionais existentes (por exemplo, CDB) e suas políticas de salvaguarda social e ambiental.

17.4 Discursos de políticas sobre as salvaguardas nacionais de REDD+

Esta seção usa os dados do Estudo Comparativo Global do CIFOR sobre REDD+ (GCS, ver o Apêndice), examina os diálogos da mídia nacional sobre REDD+ e as capacidades nacionais com enfoque nas salvaguardas de REDD+. Para analisar a comunicação da mídia nacional em quatro países de REDD+ é usada uma abordagem de estudo de caso comparativo para tentar compreender a extensão do debate de políticas sobre as salvaguardas de REDD+. Os dados dos perfis de países ajudam a elucidar como as atividades, estruturas institucionais e decisões sobre políticas de REDD+ podem originar resultados eficazes, eficientes e equitativos. Os perfis de países também fornecem indicadores que podem ser utilizados para medir a capacidade nacional para a implementação, monitoramento e notificação das salvaguardas.

17.4.1 Análise do discurso na mídia

O GCS realizou uma análise rigorosa do discurso na mídia em vários países, incluindo o Brasil, Camarões, Indonésia e Vietnã⁴, para avaliar a cobertura

³ *Plan Vivo* é outra norma de certificação estabelecida que exige que os projetos produzam benefícios para o clima e os meios de subsistência (Plan Vivo, 2008).

⁴ A imprensa no Vietnã é controlada pelo governo central.

da formulação e implementação das políticas de REDD+ pela imprensa.⁵ Os pesquisadores realizaram uma análise da imprensa nacional e entrevistaram jornalistas.⁶ A mídia é considerada uma janela para as discussões formais e informais de políticas (Boykoff, 2008). A análise realizada aqui identificou referências específicas a elementos fundamentais das políticas de salvaguarda de REDD+, incluindo governança e salvaguardas, bem-estar social, biodiversidade e MRV.

A análise revelou que as questões fundamentais relacionadas com a governança e as salvaguardas não estão bem cobertas pela mídia nacional. A principal preocupação é a presença de corrupção nas instituições florestais nacionais e o impacto que o aumento de linhas de financiamento de REDD+ possa ter nas instituições existentes, fornecendo especificamente novas oportunidades para a busca de fontes de renda pelos funcionários públicos. Na Indonésia a mídia mostrou preocupação com as contradições existentes entre as políticas gerais de REDD+ e as de outros setores, mas não foi feita nenhuma referência específica às políticas de salvaguarda. No Brasil e na Indonésia houve cobertura significativa de questões relacionadas com os direitos dos povos indígenas e os direitos humanos, mas isso não aconteceu nos Camarões e no Vietnã. Os direitos de propriedade da terra, de ocupação da terra e sobre o carbono também receberam atenção e incluíram debate sobre a perda de acesso às florestas, assim como preocupações com a distribuição de benefícios sob o programa de REDD+. De um modo geral, pouca cobertura dos direitos dos povos indígenas, humanos e da propriedade sugerem que no debate nacional sobre políticas estava sendo dada pouca atenção às salvaguardas.

A biodiversidade estava consistentemente ligada à conservação, sendo esta identificada como a melhor opção para a retenção da floresta nativa no Brasil e nos Camarões. A mídia do Vietnã apresentou a conservação da biodiversidade como potencial cobenefício de REDD+. Nos países com sistemas de MRV relativamente bem desenvolvidos a mídia discutiu o vazamento e a permanência como questões importantes para a realização de REDD+, mas estes assuntos não foram abordados em países com pouca capacidade de MRV. Já se esperava a falta de referência explícita às “salvaguardas”; antes da COP de Cancún em 2010 o termo não estava disseminado na mídia de muitos países. Contudo, no Brasil a mídia discutiu claramente as salvaguardas em seus relatos sobre os resultados das negociações internacionais em curso sobre REDD+.

5 Embora o Peru e a Tanzânia estejam incluídos no Estudo Comparativo Global do CIFOR sobre REDD+ ainda não estão disponíveis análises da mídia para estes países.

6 Os dados são principalmente de 2005–2009, mas para uma análise preliminar e identificação de tendências são usados dados atualizados de 2011 para o Brasil e Indonésia. Os dados são extraídos das políticas de REDD+ descritas em estudos de casos da mídia (Cronin e Santos, 2010; Kengoum, 2011; May *et al.*, 2011a; Pham, 2011).

A mídia no Brasil e na Indonésia parecem ser as que estão mais informadas sobre as questões de salvaguardas. Embora não cobrissem todos os aspectos, houve discussões claras sobre problemas fundamentais, incluindo instituições florestais corruptas, soberania, direitos indígenas, direitos de propriedade, vazamento e permanência. O fato de o Brasil ter demonstrado forte liderança no estabelecimento de uma política nacional de salvaguardas de REDD+ (ver o Quadro 17.3) e da Indonésia possuir um processo de elaboração de políticas avançado ajuda a explicar estas observações.

Quadro 17.3 Política nacional de salvaguardas de REDD+ no Brasil

O Brasil é o líder mundial no desenvolvimento de uma política nacional para as salvaguardas sociais e ambientais. O processo foi iniciado em 2009, quando várias organizações da sociedade civil começaram a desenvolver princípios e critérios sociais e ambientais para projetos e programas de REDD+. A iniciativa teve por fim: i) reforçar a governança florestal e a gestão dos recursos naturais pelos povos indígenas e comunidades locais; ii) incentivar a participação do público na formulação de políticas; iii) coordenar a ação entre as partes interessadas; iv) aumentar a transparência das informações; e v) criar respeito, conscientização e reconhecimento dos direitos dos povos indígenas e das comunidades locais sobre seus territórios, terras, recursos naturais e meios de subsistência, e cultura tradicionais (Gomes *et al.*, 2010).

O Instituto de Manejo e Certificação Florestal e Agrícola (IMAFLORA) dirigiu o processo de consulta, que estava aberto a todas as principais partes interessadas. Quatro workshops regionais asseguraram a inclusão de povos indígenas, comunidades locais e pequenos proprietários de terras.^a Estas partes interessadas beneficiaram-se de ações de desenvolvimento da capacidade antes da realização dos workshops, para poderem compreender totalmente os documentos de salvaguarda e suas implicações. A equipe também convidou grupos do setor privado a contribuir com suas opiniões. Em maio de 2010, o documento final descrevendo os princípios e critérios do Brasil para aplicação em REDD+ ficou pronto e foi recomendado aos formuladores de políticas a nível nacional e estadual.^b Os princípios e critérios apresentados no documento fornecem a base para as salvaguardas nacionais para o Brasil e para a estratégia de REDD+, como exigido nos Acordos de Cancún.

Em 2011 o Ministério do Meio Ambiente organizou duas reuniões para informar o desenvolvimento da estratégia nacional de REDD+ do Brasil (MMA, 2011). Os participantes pertenciam a diferentes setores da sociedade civil e

continua na página seguinte

Quadro 17.3 (continuação)

do governo. Eles trabalharam juntos com o fim de avaliar se o quadro de salvaguardas proposto abrangia os principais riscos para a biodiversidade e para as comunidades indígenas ou locais e para identificar os principais desafios de sua aplicação.

Na segunda reunião os participantes analisaram diferentes abordagens e definições das salvaguardas. Após estas discussões o Ministério do Meio Ambiente apresentou uma lista de salvaguardas para serem consideradas no desenvolvimento de uma estratégia nacional de REDD+ para o Brasil:

1. Regulamentos legais
2. Garantia de direitos
3. Sustentabilidade econômica e redução da pobreza
4. Conservação e recuperação da biodiversidade
5. Governança
6. Repartição de benefícios
7. Monitoramento e transparência
8. Permanência e vazamentos
9. Participação.

As reuniões foram bem sucedidas na promoção de um processo aberto para o desenvolvimento de uma estratégia nacional de salvaguardas. Elas também assinalaram os principais requisitos para o sucesso da implementação: i) boa governança e participação, o que inclui assegurar a boa vontade política, o diálogo e a coordenação; ii) informação e desenvolvimento da capacidade; iii) participação das partes interessadas, monitoramento e resolução de litígios; iv) repartição de benefícios; e v) coordenação de políticas setoriais, por exemplo, o código florestal (MMA; 2011). Um obstáculo importante à implementação eficaz de uma política nacional de salvaguardas no Brasil é a falta de dados e critérios claros que possam ser usados para fins de monitoramento.

Apesar de focar a atenção na questão das salvaguardas, o Brasil assumiu uma posição de “bloqueio” na arena internacional após a COP 17 em Durban em 2011. Durante a reunião do SBSTA, o Brasil se opôs à notificação internacional sobre o modo como as salvaguardas de REDD+ serão abordadas e respeitadas. Algumas partes consideram esta posição como egoísta, pois bloqueia o progresso das negociações de REDD+ e poderia comprometer a credibilidade de REDD+ perante os investidores internacionais. Qualquer ação que impeça o financiamento será especialmente prejudicial para os países que não têm uma estratégia de salvaguardas coerente.

a Estes workshops originaram 379 comentários sobre os 8 princípios e 27 critérios. No total, o processo de consulta resultou em 559 considerações, comentários e sugestões, todos disponíveis *online*.

b O documento completo pode ser acessado em: <http://www.observatoriodoredd.org.br/site/pdf/DevelopingREDD.pdf>

17.4.2 Capacidade nacional para a implementação de salvaguardas de REDD+

Para os governos se empenharem em políticas de salvaguarda devem poder avaliar os resultados sociais e ambientais a nível nacional.⁷ Além disso, ao se comprometerem a nível nacional a seguir as salvaguardas internacionais, os países precisam fornecer indicadores de mudança comparáveis nas áreas fundamentais, como indicado pela CQNUMC. Atualmente a maioria dos países de REDD+ tem dificuldade em satisfazer os requisitos mínimos: demonstrar redução do desmatamento e da degradação florestal. Somente quando sua capacidade de MRV aumentar, envolvendo o vazamento e a permanência, estas duas salvaguardas poderão ser monitoradas adequadamente. Contudo, o desafio de realizar uma avaliação dos impactos sociais e dos cobenefícios de biodiversidade a nível nacional recebeu atenção limitada na maior parte dos países de REDD+. Os dados coletados pelo GCS fornecem perfis para cinco países de REDD+ (Brasil, Camarões, Indonésia, Tanzânia e Vietnã), que incluem uma avaliação de seu nível de capacidade para a implementação, monitoramento e notificação das áreas temáticas fundamentais das salvaguardas de REDD+ (bem-estar social, biodiversidade, permanência e vazamento).

Os países estudados parecem ter pouca capacidade para monitorar os impactos sociais e da biodiversidade. Com exceção da Tanzânia, ainda não foram elaborados acordos de repartição de benefícios, sendo por isso difícil avaliar os resultados relacionados com REDD+ referentes ao bem-estar. Além disso, a maioria dos países tem dificuldade em interpretar o CLIP. Na Indonésia o CLIP é uma pré-condição para o envolvimento da comunidade em REDD+; contudo, em primeiro lugar, para avaliar se o CLIP foi obtido, isso implica uma definição do mesmo. Uma faceta mais positiva é a existência de forte participação no processo de elaboração de políticas de REDD+ a nível nacional. O Brasil, Indonésia e Tanzânia conseguiram envolver significativamente as partes interessadas nas discussões sobre políticas relativas aos cobenefícios sociais e de biodiversidade, embora as discussões sobre o monitoramento dos impactos de REDD+ na biodiversidade ainda estejam em fase de planejamento. Por exemplo, a Estratégia Nacional de REDD+ na Indonésia preconiza o desenvolvimento de um sistema de MRV não ligado ao carbono que inclui a biodiversidade.

O Brasil, Indonésia e Tanzânia desenvolveram capacidade para monitorar a mudança no uso da terra, mas estão em fases diferentes da definição de níveis de referência e implementação de sistemas nacionais para a identificação de

7 As fontes para esta seção incluem Dkamela (2011), May *et al.* (2011b), DAR e CIFOR (2012), Indrarto *et al.* (2012), REPOA e CIFOR (2012).

vazamentos. Estes países são dos mais avançados relativamente aos sistemas de MRV do carbono e estão em boa posição para monitorar e reportar os vazamentos e a permanência. Contudo, ainda têm obstáculos a vencer, que incluem decidir a frequência com que o monitoramento deve ser realizado, obter informações em tempo real sobre a mudança no uso da terra e usar dados específicos do local para triangular e confirmar os vazamentos e a permanência. Outros países (por exemplo, os Camarões e o Peru) estão atrasados e ainda não têm capacidade para monitorar os vazamentos e a permanência. Além disso, todos os relatórios dos países comunicaram a existência de ambiguidade quanto ao direito de propriedade. Se existir falta de clareza sobre os direitos relativos à terra, árvores e carbono, é pouco provável conseguir reduções permanentes no desmatamento (ver os Capítulos 6, 8 e 9).

O desenvolvimento de capacidades para implementar, monitorar e fazer cumprir as salvaguardas de REDD+ é uma questão crítica e os países com infraestruturas de REDD+ mais evoluídas podem lidar com os vazamentos e a permanência. Contudo, a maioria ainda não consegue monitorar os vazamentos sociais nem avaliar a extensão e a integridade do consentimento e dos processos participativos (ver o Capítulo 6).

17.5 Aprender com as experiências do projeto

Muitos projetos de REDD+, embora ainda em suas fases iniciais, já estão implementando as sete salvaguardas da CQNUMC. Esta seção analisa as motivações e experiências dos projetos em relação às salvaguardas do bem-estar das comunidades locais e da biodiversidade. A equipe do GCS entrevistou o pessoal do projeto com o objetivo de analisar até que ponto seus projetos cumprem as seguintes metas: i) respeitar os direitos dos povos indígenas e das comunidades locais (salvaguarda nº 3 da CQNUMC); ii) facilitar a participação plena e eficaz das partes interessadas locais (salvaguarda nº 4 da CQNUMC); e iii) assegurar a coerência com os objetivos de conservação e biodiversidade (salvaguarda nº 5 da CQNUMC). Foram coletados dados de 19 projetos: no Brasil (4), Camarões (2), Indonésia (6), Tanzânia (6) e Vietnã (1). Com exceção de quatro, todos informaram que já tinham, ou planejavam obter, a certificação CCB.

17.5.1 Obtenção de consentimento livre, prévio e informado

Embora o CLIP não figure entre as salvaguardas listadas pela CQNUMC, está implicitamente citado na salvaguarda nº 3: apelar às partes para que os direitos dos povos indígenas sejam respeitados, como previsto na UNDRIP. Esta decisão prevê que os Estados-Membros devem obter o CLIP para as atividades que afetem as terras normalmente pertencentes, ocupadas e/ou utilizadas pelos povos indígenas. A norma CCB requer que os projetos

obtenham o CLIP de todas as comunidades locais (indígenas ou não). Quando foram feitas perguntas às equipes dos projetos sobre o CLIP, a maioria tinha obtido ou planejava obter o CLIP (50 de 59 povoados da amostra do GCS). Nove projetos forneceram informações sobre o tipo de consentimento obtido (ou que planejavam obter), tendo a maioria obtido consentimento oral e apenas dois consentimento por escrito. Cinco dos nove projetos consultaram subgrupos, como parte do processo do CLIP.

A escala do projeto parece afetar a atenção dada ao CLIP, especialmente a definição da pessoa ou grupo que deve dar o consentimento e a distribuição das informações sobre o projeto. As equipes dos projetos de maior escala, alguns dos quais envolviam províncias inteiras ou distritos ou municípios administrativos múltiplos, procuraram obter o acordo da administração estatal ou distrital, assim como das agências governamentais, comunidades e setores da indústria. Os projetos de menor escala (subdistritos ou municípios) procuraram principalmente o acordo de instituições a nível do povoado ou da própria comunidade em reuniões do povoado. Um projeto contratou advogados para a comunidade e aconselhou-os a procurar orientação independente antes de se comprometerem. Os projetos maiores tiveram tendência a informar as comunidades através da realização de workshops com as partes interessadas, enquanto os menores usaram a mídia local (principalmente o rádio) e também distribuíram cartazes e folhetos e realizaram sessões de perguntas e respostas.

A motivação para a realização do CLIP era uma de três categorias: i) defesa dos direitos humanos; ii) cumprimento das regras ou instituições formais, como as normas voluntárias (por exemplo, CCB) ou a legislação nacional (por exemplo, a Lei da Terra da Tanzânia); e iii) obtenção de reduções do desmatamento e degradação florestal. Como a Figura 17.1 indica, os principais motivos foram a realização dos objetivos referentes ao carbono florestal (sucesso) e a defesa dos direitos humanos. Em conformidade com a ênfase nos direitos (ideias, instituições informais) e na eficácia (interesses) alguns representantes dos projetos indicaram que a obtenção do CLIP não podia nunca estar completa porque o CLIP é “um processo e não um acontecimento” e “por definição esse processo nunca acaba”.

Os requisitos relativos à divulgação de informações e os custos transacionais associados ao CLIP podem causar problemas. O pessoal do projeto teve dificuldade em conseguir que uma proporção suficiente da população assistisse às reuniões de informação. Para eles também foi difícil garantir recursos financeiros e tempo suficientes para o processo de participação, principalmente para assegurar que cada agregado familiar recebesse rapidamente as informações sobre o projeto. O representante de um projeto observou que, apesar de terem assinado acordos e desenvolvido um bom nível de confiança, “o CLIP é um sonho impossível” e “na realidade muito difícil de realizar”. A natureza incipiente de REDD+ cria outro desafio importante,

uma vez que o CLIP pede o consentimento das pessoas para algo que ainda está evoluindo e tem várias perguntas abertas sobre a compensação relativa à mudança no uso da terra.

17.5.2 Participação da comunidade na concepção do projeto

A maior parte dos projetos (16 de 18) envolveram as comunidades locais na concepção e implementação do projeto, por exemplo, para identificar os motores do desmatamento e degradação florestal, desenvolver cenários de linha de base e decidir sobre uma intervenção apropriada e atividades alternativas para os meios de subsistência. No caso de um projeto, as comunidades locais ajudaram a redigir os contratos. As reuniões das partes interessadas organizadas pelo projeto Acre no Brasil levou a uma revisão fundamental da concepção do projeto, substituindo um projeto específico do local por um programa mais completo abrangendo todo o estado e mudando a ênfase de pagamentos para incentivos por serviços ambientais. Os principais desafios foram: identificar líderes que representem genuinamente a comunidade/setor; assegurar que as comunidades locais são ouvidas no processo de tomada de decisões; e obter os recursos financeiros necessários para permitir plena participação, especialmente ao tentar chegar às populações nômades.

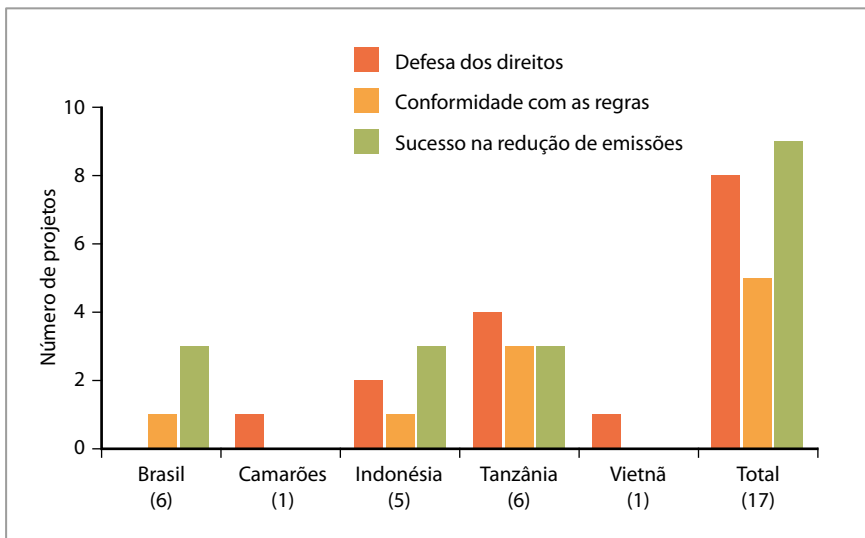


Figura 17.1 Motivação dos projetos para a obtenção do CLIP: Direitos, regras e sucessos

Notas: Faltam dados para um projeto nos Camarões e um na Indonésia. Número de projetos entre parênteses.

17.5.3 Biodiversidade e objetivos de conservação

Alguns dos dados da pesquisa elucidaram como os projetos de REDD+ estão abordando as questões de biodiversidade e conservação. Dez projetos – Brasil (1), Camarões (2), Indonésia (2), Tanzânia (4) e Vietnã (1) – notificaram que seus locais foram selecionados para levar em conta questões relativas à biodiversidade e conservação da natureza. Contudo, apenas cinco – Indonésia (1), Tanzânia (3) e Vietnã (1) – planejavam seguir os objetivos de gestão florestal visando a conservação ou regeneração de espécies específicas.

17.6 Desafios e escolhas para as salvaguardas de REDD+

Esta análise realça diversos desafios e escolhas para a implementação bem sucedida das salvaguardas de REDD+. A comunidade mundial responsável pelas políticas florestais atualmente está analisando as normas da CQNUMC e outras normas reconhecidas internacionalmente para concluir as salvaguardas de REDD+ e proporcionar orientação sobre o monitoramento e notificação do progresso atingido na implementação das mesmas.

17.6.1 Desafios

Nossa análise aponta diversos desafios para as salvaguardas de REDD+ quando são formalizadas e integradas nas políticas nacionais de REDD+:

Harmonização horizontal: As políticas de salvaguarda de REDD+ necessitam de ser integradas com outras políticas de salvaguarda internacionais (por exemplo, CDB). Contudo, o processo de harmonização das salvaguardas nos setores e arenas políticas acrescenta custos transacionais a seu desenvolvimento e implementação.

Harmonização vertical: Existe sobreposição das salvaguardas e normas internacionais, nacionais e a nível de projeto de REDD+. Isto tem de ser examinado de maneira produtiva para minimizar os custos transacionais e usar mais eficazmente os dados e indicadores existentes.

Soberania: Decidir o grau de autonomia devida aos estados-nação relativamente às políticas de salvaguarda social e ambiental.

Capacidade: Existe uma heterogeneidade considerável na capacidade de monitorar e notificar as salvaguardas à escala nacional. Apesar de haver progresso em relação ao desenvolvimento de capacidade para monitorar e notificar os vazamentos e a permanência, os sistemas de monitoramento a nível nacional que mostram como REDD+ está afetando as salvaguardas da governança, bem-estar e biodiversidade estão menos desenvolvidos.

Custos: Os custos da implementação de salvaguardas sociais e da biodiversidade, incluindo o CLIP, a promoção da participação e o monitoramento da biodiversidade, são altos e, se forem excessivamente altos, inviabilizam REDD+.

Problemas ignorados: Alguns problemas críticos – principalmente os relacionados com os direitos da terra, árvores e sobre o carbono (Capítulo 8) – não estão sendo abordados adequadamente. Esta falta de atenção nas políticas de salvaguarda internacionais pode ter implicações para os resultados sociais e ambientais. É muito importante que esteja muito claro o que está sendo salvaguardado (isto é, florestas, árvores, carbono, meios de subsistência ou biodiversidade) e para quem.

17.6.2 Escolhas

Apesar destes desafios consideráveis, há oportunidades para a implementação bem sucedida das salvaguardas de REDD+. Usando o quadro dos 4Is são propostas as seguintes vias de ação em matéria de políticas.

Promover salvaguardas como normas universais: Mesmo se o monitoramento e notificação das salvaguardas nacionais e internacionais for voluntário, a maioria, senão todos os países, não se desviará muito da norma, independentemente de suas realidades nacionais. Se o mercado voluntário do carbono for implementado, estas normas serão ainda mais respeitadas.

Equilibrar os interesses dos diversos atores: Os implementadores de projetos e os governos nacionais querem produzir carbono que não cause dano ou que tenha benefícios sociais e ambientais. Os investidores que protegem suas reputações, e os que se interessam por questões de bem-estar ou conservação, favorecem as políticas de salvaguarda. Ambos os grupos desejam minimizar os custos, mas também querem maximizar os benefícios. Esta sinergia aparente deve ser monitorada no futuro próximo e facilitada para manter incentivos que favoreçam as salvaguardas sociais e ambientais.

Das ideias normativas à aplicação das políticas: As questões relativas às salvaguardas e sua implementação estão merecendo atenção em vários países de REDD+, nos quais os fóruns de discussão estão ajudando a informar o processo de elaboração das políticas. O discurso sobre as salvaguardas a nível nacional deve ser promovido e apoiado. O Brasil conseguiu progresso significativo, mas esta experiência ainda não influenciou a arena mundial.

Melhorar a informação: Há muito a aprender com as experiências dos projetos, diálogos a nível nacional e outras iniciativas relacionadas com o clima e com os recursos naturais. Mas as informações sobre o modo de desenvolver, implementar, monitorar e notificar as salvaguardas devem ser compartilhadas.

Estão sendo adotadas normas voluntárias para REDD+ à escala nacional e de projeto em todo o mundo. Elas também estão inculcando uma ética favorável aos cobenefícios do bem-estar e da biodiversidade e o requisito de coletar informações sobre o status das salvaguardas ao longo da vida útil do projeto.