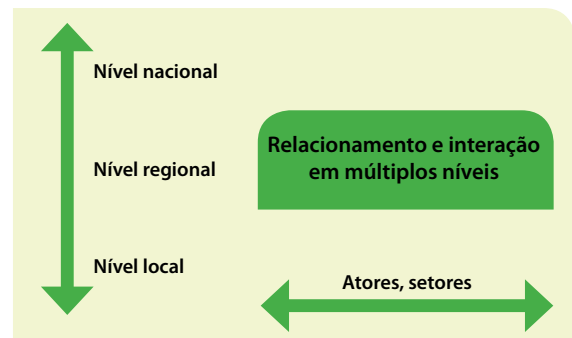


Governança multinível e gestão do carbono na escala da paisagem

Este estudo analisa como as instituições de diferentes níveis e setores se relacionam entre si no processo de tomada de decisões sobre o uso da terra, a gestão de carbono e os acordos de distribuição de benefícios.

A tomada de decisões sobre o uso da terra, incluindo mecanismos como o REDD+, é intrinsecamente um processo multinível^{1,2}. Os atores direta ou indiretamente envolvidos nestes processos - como os governos nacionais e subnacionais, empresas, ONGs, comunidades indígenas e pequenos produtores - são provenientes de diversos setores e operam em múltiplos níveis^{3,4}.



Ao analisar diversos casos de aumento e diminuição das emissões de carbono no nível nacional, pretende-se:

1. Compreender de que forma atores em vários níveis e setores tomam as decisões sobre o uso da terra, a gestão de carbono e a repartição de benefícios no nível da paisagem, incluindo: como o poder é distribuído; como flui a informação; até que ponto os processos de tomada de decisões são participativos; se os processos e os resultados são legítimos; e como e por que a mudança ocorre.
2. Identificar diferentes perspectivas sobre REDD+, quais os acordos (instituições e políticas) de governança em vários níveis são relevantes para a tomada de decisões sobre o uso da terra, e em que medida estes apoiam a adoção efetiva e equitativa de opções que promovam baixas emissões de carbono.
3. Avaliar o impacto sobre as emissões de carbono de possíveis decisões futuras sobre o uso da terra, através do emprego de cenários hipotéticos e modelos de carbono.

Governança multinível e gestão de carbono

Questões-chave e perguntas de pesquisa

Métodos de pesquisa

A equipe de pesquisa conduz entrevistas com informantes-chave para estudar o contexto nacional e subnacional e para identificar estudos de casos com diferentes tipos de uso da terra e acordos de repartição de benefícios. Os casos são selecionados de tal modo que incluam iniciativas - tanto de REDD+ como fora de seu esquema - que estejam reduzindo (ou tentando reduzir) suas emissões de carbono, bem como locais importantes onde há aumento de emissões. Em cada país há estudos de caso em várias jurisdições políticas (regional, estadual e / ou distrital). Após a seleção dos casos, métodos etnográficos são aplicados para investigar os processos de tomada de decisões sobre o uso da terra, e são realizadas entrevistas destinadas à compreensão do papel de múltiplos atores no desenho e implementação de acordos de partilha de benefício. Além disso, são avaliados os resultados de carbono de possíveis decisões futuras sobre o uso da terra através do emprego de cenários hipotéticos e modelos de carbono.

Perguntas de pesquisa

- Como se pode utilizar mecanismos de governança para promover um uso mais amplo das opções com baixas emissões de carbono, com pleno conhecimento e entendimento de seus prós e contras?
- Quão legítima é a tomada de decisões sobre a distribuição de benefícios e o uso da terra? Quais são os fatores que incidem sobre a legitimidade?
- Quais acordos de governança resultarão em uma distribuição justa e responsável dos benefícios? Quais resultarão no oposto?

Legitimidade do processo e dos resultados

As decisões são afetadas por vários mecanismos de governança: as instituições e os processos que determinam quem toma as decisões, como as decisões são tomadas e quem influencia quem, porquê e como⁵. Os atores envolvidos no uso da terra e REDD+ têm diferentes perspectivas, interesses, demandas e objetivos. Eles também diferem em termos de poder, recursos, conhecimento e interpretação das regras e regulamentos. Todas essas diferenças influenciam a interação dos atores, a implementação de arranjos institucionais na prática e a legitimidade das tomadas de decisões sobre o uso da terra^{2,3,6}.

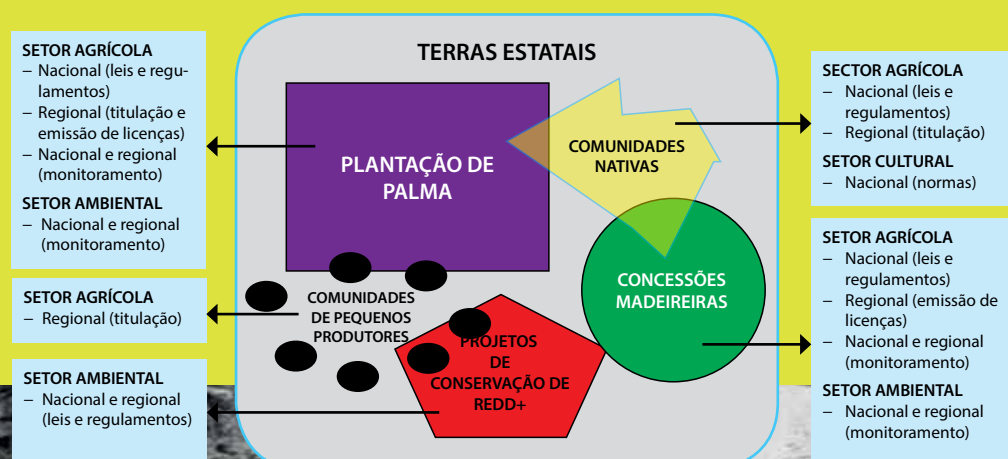
Governança em vários níveis: participação entre diversos setores e níveis

Na atualidade, nem todos os atores relevantes participam nos processos de REDD+. A integração dos atores-chave, tanto de modo vertical quanto horizontalmente, é essencial para evitar problemas de gestão, e para conseguir uma mudança nas práticas habituais (*business as usual*), visando: um futuro com baixas emissões de carbono. A população local tem líderes eleitos para representá-la, mas com frequência os projetos de REDD+ não trabalham com os governos locais⁷. Os governos nacional, regional e local tendem a competir em vez de cooperar⁸. Muitas vezes, REDD+ e outras iniciativas semelhantes fazem parte dos ministérios do ambiente, enquanto que os ministérios da agricultura ou infraestrutura continuam a fomentar políticas e projetos que promovem o desmatamento⁵.

Abordagem jurisdicional, aninhada, ambas ou nenhuma

Na abordagem jurisdicional e aninhada de REDD+, as jurisdições governamentais coordenam programas com sistemas harmonizados de medição, relatoria e verificação (MRV), salvaguardas sociais e políticas coerentes para a distribuição de

Exemplo conceitual de múltiplas jurisdições (modelo simplificado baseado no Peru)



A integração de atores-chave de diferentes níveis e setores deveria apoiar uma tomada de decisões justa e legítima sobre o uso da terra e as opções que promovam baixas emissões de carbono.

benefícios. Isso é vantajoso para a integração de REDD+ com os objetivos amplos de desenvolvimento, porque coloca as questões de sustentabilidade ambiental e do desenvolvimento, bem como a prestação de contas, para apenas um ator: o governo⁴.

No entanto, na prática, não é fácil definir uma jurisdição, já que os diferentes órgãos do governo que atuam em distintos níveis e setores têm responsabilidades e papéis tanto exclusivos como compartilhados em diferentes partes da paisagem. Além disso, o que a lei diz não é necessariamente o que é acontece na prática. Se o que se quer é explorar o potencial de uma abordagem jurisdicional e / ou aninhada, é essencial compreender quais são os limites jurisdicionais, quais atores são importantes e quais são as opções para harmonizar as ações dentro de um sistema coerente. Para realizar isso, estão sendo elaborados estudos jurídicos sobre a distribuição de poderes e responsabilidades relacionadas com o uso da terra em alguns dos países que fazem parte da pesquisa.

Qual deve ser o objetivo principal de REDD+?

Em relação a isto, há diferentes pontos de vista. Globalmente, se considera que o benefício de REDD+ é reduzir as emissões de carbono, enquanto os "co-benefícios" ou "benefícios adicionais" seriam melhorias nos meios de subsistência, infraestrutura, posse da terra, biodiversidade e qualquer outro serviço ambiental obtido através de iniciativas de REDD+. Quando nos aproximamos do nível local, as percepções mudam. Para muitos atores locais, reduzir as emissões de carbono é, de fato, o "co-benefício" de REDD+, enquanto que outros benefícios potenciais, como o dinheiro em espécie, as melhorias nos meios de vida, infraestrutura e outros resultados relacionados com o desenvolvimento são considerados os principais "benefícios". A avaliação das perspectivas sobre REDD+ dos diferentes atores permitirá aos tomadores de decisões harmonizar melhor o desenho e implementação de REDD+ para os distintos níveis e setores.

Países estudados

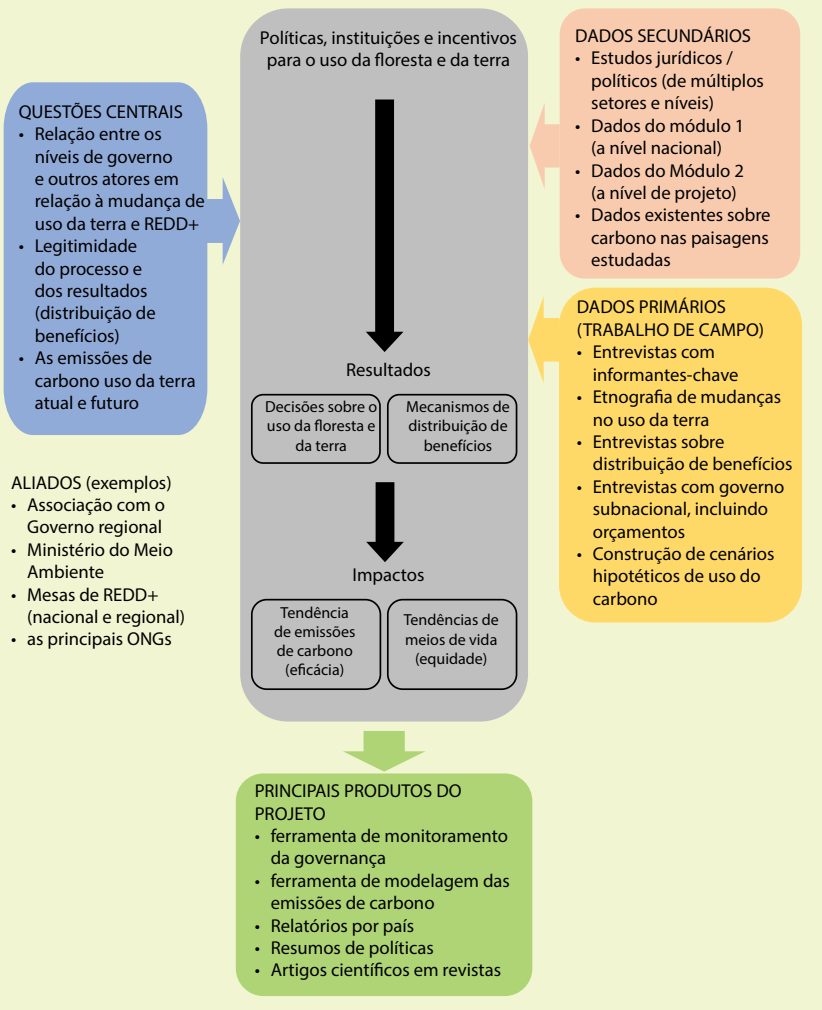
Peru
Indonésia
Tanzânia
Vietnã
México

Trade-offs

A tentativa de atingir simultaneamente múltiplos resultados implica em várias vantagens e desvantagens (*trade-offs*). Nem sempre é possível que todas as partes interessadas atinjam ao mesmo tempo todos os resultados desejados em termos de meios de subsistência, equidade, e emissões de carbono. Os *trade-offs* se tornam ainda mais multidimensionais quando diferentes níveis de governo e governança são levados em conta. A governança em vários níveis pode contribuir para que a tomada de decisões local e regional sobre o uso da terra seja mais consistente com as necessidades globais, e também para integrar REDD+ aos objetivos de desenvolvimento. Este estudo permitirá entender melhor como os mecanismos de governança em vários níveis pode promover uma tomada de decisões mais democrática.



Papel da governança multinível na tomada de decisões sobre o uso da terra e a repartição de benefícios.



Referências

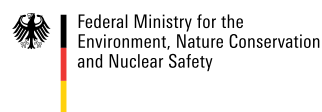
- 1 Angelsen A., Brockhaus M., Sunderlin W. D. e Verchot L., eds. 2012. *Analysing REDD+: Challenges and Choices*. Bogor, Indonésia: CIFOR.
- 2 Mwangi E. e Wardell A. 2012. Multi-level governance of forest resources. *International Journal of the Commons* 6(2):79-103.
- 3 Korhonen-Kurki K., Brockhaus M., Duchelle A. E., Atmadja S. e Pham T. T. 2012. Multiple levels and multiple challenges for REDD+. em Angelsen A., Brockhaus M., Sunderlin W. D. e Verchot L., eds. *Analysing REDD+: Challenges and Choices*. Bogor, Indonésia: CIFOR. 91-110.
- 4 Larson A. M. e Ribot J. C. 2012. Lessons from forestry decentralization. em Angelsen A., Brockhaus M., Sunderlin W. D. e Verchot L., eds. *Analysing REDD+: Challenges and Choices*. Bogor, Indonésia: CIFOR. 91-110.
- 5 Larson A. M. e Petkova E. 2011. An introduction to forest governance, people and REDD+ in Latin America: Obstacles and opportunities. *Forests* 2(1):86-111.
- 6 Larson A. M. e Mendoza-Lewis J. 2012. Decentralisation and devolution in Nicaragua's North Atlantic Autonomous Region: Natural resources and indigenous peoples' rights. *International Journal of the Commons* 6(2):179-99.
- 7 Marshall G. R. 2008. Nesting, subsidiarity, and community-based environmental governance beyond the local level. *International Journal of the Commons* 2(1).
- 8 Nagendra H. e Ostrom E. 2012. Polycentric governance of multifunctional forested landscapes. *International Journal of the Commons* 6(2):104-133.

Créditos das fotos
Ollivier Girard/CIFOR (capa), Markku Larjavaara/CIFOR e Jazmin Gonzales Tovar (interior)

Produzido como parte do



PROGRAMA DE PESQUISA SOBRE Florestas, Árvores e Agroflorestas



Junho de 2014

cifor.org | blog.cifor.org



Centro de Pesquisa Florestal Internacional (CIFOR)

O CIFOR contribui para o bem-estar humano, a conservação ambiental e a equidade, realizando pesquisas para servir de base para as políticas e práticas que afetam as florestas nos países em desenvolvimento. O CIFOR é um membro do Consórcio do CGIAR. Nossa sede fica em Bogor, na Indonésia, com escritórios na Ásia, África e América Latina.

