

Analizando REDD+

Desafios e escolhas

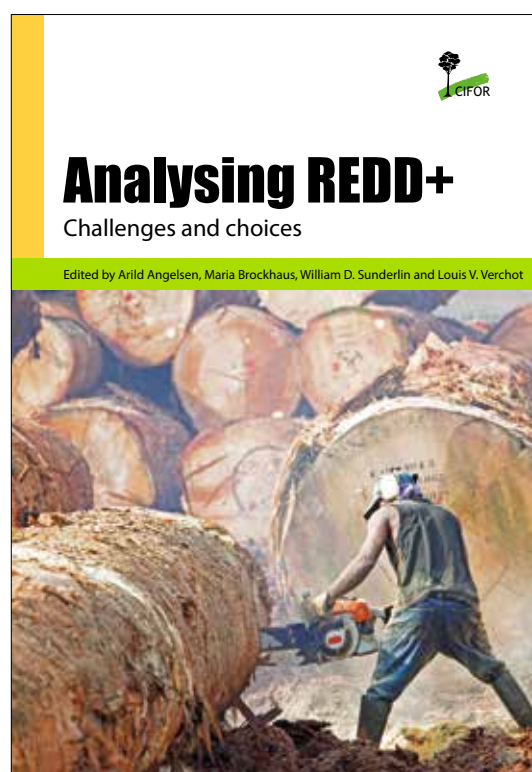


Editor Arild Angelsen
Coeditores Maria Brockhaus, William D. Sunderlin e Louis V. Verchot
Assistente editorial Therese Dokken

Sobre o livro

Este é o terceiro livro de uma série altamente reconhecida de volumes do CIFOR sobre REDD+. O livro fornece uma análise sobre o desenho real de REDD+ e sua implementação inicial, com base em um grande projeto de pesquisa, o Estudo Comparativo Global sobre REDD+ (GCS), realizado pelo CIFOR e parceiros. Ele faz um balanço de experiências de REDD+ nacionais, subnacionais e locais, e identifica os desafios políticos e práticos para a elaboração e implementação eficaz, eficiente e equitativa de políticas e projetos de REDD+. As principais conclusões são:

- **Como ideia, o esquema de REDD+ é uma história de sucesso:** é uma nova abordagem gerando esperança de financiamento significativo baseado em resultados para atender a uma necessidade urgente para a mitigação das mudanças climáticas. A ideia tem sido suficientemente abrangente para servir como um dossel, sob o qual uma ampla gama de atores pode cultivar suas próprias árvores.
- **REDD+ enfrenta enormes desafios:** poderosos interesses políticos e econômicos favorecem o contínuo desmatamento e degradação florestal. A sua implementação deve ser coordenada entre os vários níveis e agências de governo; os benefícios devem ser distribuídos e precisam equilibrar eficácia e equidade; a insegurança da posse e as garantias sociais devem ser genuinamente enfocadas; e instituições transparentes, o monitoramento confiável de carbono e níveis de referência realistas são necessários para apoiar sistemas baseados em resultados.
- **REDD+ requer – e pode catalisar – mudanças transformacionais:** novos incentivos econômicos, novas informações e discursos, novos atores e novas coalizões políticas têm o potencial para deslocar as políticas domésticas para uma maneira diferente de seu funcionamento habitual.
- **Os projetos de REDD+ são híbridos em áreas com altas taxas de desmatamento:** os proponentes de projetos estão buscando estratégias que mesclam o cumprimento das regulamentações e o apoio para meios de subsistência alternativos (ICDP) com resultados baseados em incentivos (PSE). Os projetos tendem a estar localizados em áreas com elevado índice de desmatamento e com elevado conteúdo de carbono florestal, produzindo alta adicionalidade se eles são bem sucedidos.
- **Há opções para as políticas “sem arrependimento”:** apesar da incerteza sobre o futuro de REDD+, os interessados precisam construir apoio político e coalizões para a mudança, investir em sistemas de informação adequados e implementar políticas que possam reduzir o desmatamento e a degradação das florestas. Todos estes aspectos são desejáveis, independentemente dos objetivos climáticos.



A versão completa deste livro está disponível em www.ForestsClimateChange.org/AnalysingREDD+

Analizando REDD+ está disponível em inglês, francês, espanhol, indonésio e japonês

Resumo

REDD+ está avançando, mas a um ritmo mais lento e de uma forma diferente do que esperávamos quando foi lançado em Bali, em 2007. Este livro faz um balanço de REDD+ e aborda uma série de questões. Como REDD+ mudou e por quê? Como REDD+ está se desdobrando nas arenas políticas nacionais? Como REDD+ atua na base? Quais são os principais *desafios* para o desenho e implementação de iniciativas de REDD+? E quais são as *escolhas* que precisam ser feitas para que REDD+ se torne mais eficaz, eficiente e equitativo? A maior parte da análise baseia-se em um grande projeto de pesquisa comparativa, o Estudo Comparativo Global sobre REDD+ (ECG), realizado pelo CIFOR e seus parceiros.

REDD+ – como uma ideia – é uma história de sucesso. REDD+ tem sido considerado como uma opção rápida e barata para agir cedo para limitar o aquecimento global a 2°C. Ele também incorpora uma nova abordagem para o debate sobre florestas e clima, com financiamento de grande escala baseado em resultados como uma característica chave, e com a expectativa de que uma mudança transformacional acontecerá tanto dentro como fora do setor florestal. Ao mesmo tempo, REDD+ tem sido suficientemente abrangente para servir como um dossel sob o qual uma ampla gama de atores pode trabalhar suas próprias ideias sobre o que deve ser alcançado.

REDD+ está evoluindo. A ausência de um novo acordo internacional sobre as mudanças climáticas significa que uma fonte potencialmente grande de financiamento de longo termo baseado no desempenho ainda não está disponível. Atualmente, dois terços do financiamento internacional de REDD+ é proveniente de orçamentos de ajuda ao desenvolvimento. Mas há um paradoxo: enquanto atualmente não há nenhuma estratégia de longo prazo adequada e previsível sobre como satisfazer as necessidades financeiras de REDD+, financiamentos de curto prazo estão disponíveis. No entanto, os desembolsos são lentos porque os países não conseguem absorver os montantes disponíveis.

A menor magnitude e a “*aid-ification*” (ajuda externa recebida) de REDD+ tiveram implicações importantes para o ritmo de implementação de iniciativas e têm contribuído para a ampliação do escopo de REDD+. Além disso, na ausência de um mecanismo global forte, os países em desenvolvimento mais ricos, com instituições mais fortes, podem optar por autofinanciar uma parte significativa de REDD+. Eles também podem optar por envolver-se em acordos baseados em resultados, junto com os doadores e as agências internacionais. Doadores e beneficiários podem ter interesse limitado em alcançar padrões universais para REDD+, e iniciativas tendem a se tornar cada vez mais diversificadas.

REDD+ entrou nas arenas políticas nacionais como uma ideia e com a possibilidade de pagamentos internacionais substanciais por resultados atingidos. Para estudar como REDD+ está sendo recebido, percebido e reconfigurado, o livro analisa a economia política de REDD+ através de um esquema 4is: instituições, interesses, ideias e informações. Para atingir plenamente o seu potencial de mitigação, REDD+ requer uma mudança transformacional na forma de esquemas econômicos, de regulamentação e de governança alterados; a remoção de incentivos perversos; e reformas da indústria florestal e das políticas para o agronegócio. REDD+ também tem potencial – e já cumpre este papel de certa forma – para virar o jogo, ao oferecer novos incentivos econômicos (em particular, o financiamento internacional baseado em resultados), bem como novas informações e discursos, e trazendo novos atores para a arena, o que pode levar a novas coligações para mudanças.

Se o processo de REDD+ será capaz de gerar uma mudança transformacional, ou se as políticas privilegiando o paradigma atual de negócios serão mantidas, depende de vários fatores. Uma análise em sete países sugere que um fator chave para alcançar uma mudança transformadora está na autonomia do Estado frente

aos principais interesses que impulsionam o desmatamento e a degradação florestal, e da presença de coalizões fortes que exigem que essa mudança ocorra. A apropriação nacional do processo político de REDD+ também é crítica. Em países onde atores internacionais conduzem o processo político de REDD+, há menor possibilidade de formulação e implementação de estratégias eficazes de REDD+.

Estratégias bem-sucedidas de REDD+ requerem uma forte coordenação multinível. Os mecanismos de REDD+ devem ligar a necessidade global e a “vontade de pagar” por ações climáticas às instituições nacionais e subnacionais e às necessidades e aspirações da população local. O desafio consiste em conectar eficazmente as informações, incentivos e instituições em todos os níveis. O livro fornece uma análise aprofundada desses três componentes.

Primeiro, é essencial melhorar e harmonizar os fluxos de informação entre os níveis local e nacional para o efetivo monitoramento, relatoria e verificação (MRV) e para o controle do vazamento de emissões (emissões deslocadas). Fluxos de informação sólida em todos os níveis podem aumentar o poder de negociação dos grupos desfavorecidos e garantir um REDD+ mais eficaz, eficiente e equitativo. A falta de mapas e de pontos de vista em comum e de uma estrutura unificada para a integração de diversas fontes de informação pode ser um grande empecilho para a ação. Os interessados precisam ter um entendimento comum sobre “onde estamos” antes de tomar decisões sobre “onde podemos ir” ou “como chegar lá”.

Segundo, o estabelecimento de mecanismos de repartição de benefícios em todos os níveis e que possam ser aceitos por todas as partes interessadas é um dos obstáculos mais difíceis na implementação de REDD+. A repartição de benefícios é importante para a criação de incentivos positivos para reduzir as emissões de carbono, mas o mecanismo deve ser visto como justo ou ele vai ameaçar a legitimidade de REDD+ e o apoio ao mesmo. Diferentes discursos enfatizam diferentes princípios para a alocação de benefícios e custos, e relacionam-se – fundamentalmente – a conflitos sobre a visão para REDD+. Antes de projetar mecanismos efetivos para a repartição de benefícios, é necessário, portanto, resolver questões de alto nível sobre os objetivos que REDD+ pretende alcançar. Negociar *trade-offs* entre os objetivos requer ética, política e julgamentos práticos. Devido à diversidade de pontos de vista, a legitimidade das instituições responsáveis por tomada de decisões e dos processos decisórios é fundamental para o desenho e implementação eficaz e sustentável da repartição de benefícios.

Terceiro, políticas e estruturas institucionais nacionais são necessárias para facilitar a ação no local. Um exemplo proeminente diz respeito à questão dos direitos e da posse de terra. REDD+ pode ser usado como um incentivo para apoiar a reforma da posse de florestas, enquanto, ao mesmo tempo, a reforma da posse é uma estratégia para apoiar a implementação de REDD+. A reforma da posse pode se tornar uma parte importante da necessária mudança transformacional. Contudo, enquanto REDD+ tem dado muita atenção à posse de terra, os esforços à nível nacional para abordar questões sobre posse de terra e carbono têm sido limitados. Intervenções em nível de projeto para tratar a questão da posse podem encontrar obstáculos substanciais, caso essas não recebam apoio na esfera nacional.

Posse e direitos estão estreitamente ligados às salvaguardas para REDD+, um tema-chave nas discussões da Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (UNFCCC). Os formuladores de políticas, os proponentes de projetos e os investidores valorizam as salvaguardas para REDD+, como evidenciado pela rápida adoção de normas sociais e ambientais nacionais e em nível de projeto. Ao mesmo tempo, o diálogo sobre as salvaguardas para REDD+ necessitam avançar de discussões internacionais de alto nível para ações locais. Obter o “consentimento livre, prévio e informado”

(CLPI) continua sendo um desafio por diversas razões. “CLPI é um sonho impossível que estamos perseguindo”, observa um proponente de projeto.

Como parte do ECG, extensos levantamentos foram conduzidos sobre projetos de REDD+ em seis países, incluindo levantamentos com proponentes de projetos sobre suas experiências iniciais de implementação. A ideia original de REDD+ foi estabelecer um sistema baseado em resultados ou pagamento por serviços ecossistêmicos (PSE), que deveria realizar pagamentos desde o nível internacional até os usuários florestais individuais. A maioria dos projetos que foram estudados pretende combinar a abordagem de PSE com uma abordagem mais convencional de projeto integrado de conservação e desenvolvimento (PICD), a qual enfatiza a aplicação dos regulamentos florestais e a provisão de fontes alternativas de subsistência. Essa *abordagem híbrida* permite que os proponentes façam progressos rápidos no estabelecimento do projeto. Além disso, a abordagem de PICD pode servir como uma opção, caso o PSE não consiga se materializar, por exemplo, devido às incertezas relacionadas a financiamento futuro. No entanto, a abordagem híbrida envolve desafios porque a implementação de PICDs foi difícil no passado, e porque implementar um PICD enquanto se atrasa a discussão de PSE com atores locais pode causar problemas mais tarde. Quando e se os proponentes, finalmente, decidirem usar a abordagem de PSE, eles devem voltar para conversar com todos os atores locais para explicar o plano.

A ideia de PSE promete um cenário onde todos ganham: os usuários locais da floresta vão escolher a conservação da floresta se a remuneração recebida for maior do que a que obteriam pelos usos florestais alternativos. Na prática, REDD+ pode, usando o modelo híbrido, ser menos direto e os resultados incertos. Um levantamento domiciliar em áreas de projetos revela que as pessoas locais concebem REDD+ como um mecanismo focado principalmente na proteção de florestas, enquanto suas principais esperanças e preocupações envolvem renda e meios de subsistência. Por isso, os principais desafios dos projetos de REDD+ incluem: i) comunicar aos moradores locais como os projetos funcionam, as oportunidades e os riscos, e os direitos e responsabilidades das partes interessadas; ii) envolver de modo significativo os moradores na concepção e execução dos projetos, e iii) equilibrar a proteção da floresta com as preocupações de bem-estar dos moradores. O levantamento também mostrou que os moradores dependem extensivamente dos proponentes do projeto para obter informações sobre REDD+ e o projeto local, e pode haver a necessidade de contar com facilitadores independentes, ou também consultores jurídicos, por exemplo, quando acordos são assinados.

O sucesso de REDD+ não reside apenas no apoio local, mas também em intervenções direcionadas para áreas com altos índices de desmatamento e degradação florestal, onde elas podem gerar reduções de emissões reais e, assim, garantir a adicionalidade. Um estudo de projetos em países em desenvolvimento concluiu que os países com grande biodiversidade e mais áreas protegidas são mais propensos a desenvolverem projetos de REDD+, o que se encaixa com as afirmações de proponentes de projetos que consideram os cobenefícios da biodiversidade ao selecionar as áreas dos projetos. Um estudo detalhado

nos dois países mais profundamente envolvidos em atividades de REDD+ – Brasil e Indonésia – sugere que há maior probabilidade de projetos serem estabelecidos em áreas com altas taxas de desmatamento e maiores densidades de carbono florestal. Houve preocupações iniciais de que os projetos poderiam estar localizados em áreas de florestas já bem protegidas, por isso essa é uma descoberta animadora. Os proponentes de projetos têm selecionado áreas onde eles têm potencial para causar impacto.

No entanto, o livro argumenta que provavelmente precisamos de mais três a cinco anos antes que possamos realmente saber se REDD+ funciona. Além do tempo necessário para detectar as mudanças no local, medir os impactos na forma de emissões reduzidas está longe de ser uma tarefa trivial. Estoques de carbono florestal devem ser monitorados, e linhas de base ou níveis de referência devem ser desenvolvidos para construir o cenário contrafactual do que teria acontecido sem o projeto ou a política de REDD+. Desafios no desenvolvimento desses níveis de referência incluem: a falta de dados necessários para estimar as taxas de emissões históricas, e uma genuína incerteza na previsão de emissões futuras e como elas se desviarão das taxas históricas. Além disso, os níveis de referência são importantes para muitas partes interessadas. Existem fortes incentivos para fazer estimativas tendenciosas a fim de ajudar para que as intervenções de projetos ou de políticas pareçam bem-sucedidas ou para gerar pagamentos mais elevados quando os níveis de referência são usados como base para os pagamentos baseados em resultados, por exemplo, pela venda de créditos de REDD+ em um mercado de carbono. Garantir que isso não ocorra exige diretrizes internacionais e verificação independente de projetos e de níveis de referência subnacionais e nacionais.

Ao longo dos últimos anos, robustos padrões e métodos têm sido desenvolvidos para estimar as emissões provenientes de desmatamento em nível de projeto. Porém, porque as primeiras linhas de base e metodologias de monitoramento de REDD+ completamente desenvolvidas foram adotadas apenas recentemente, muitos projetos pioneiros de REDD+ não podem cumpri-las, correndo o risco de perder oportunidades em mercados de carbono. A próxima geração de projetos deve aprender com essa experiência, identificando ou desenvolvendo metodologias adequadas *antes* de investir no desenvolvimento de seus sistemas de monitoramento, relatoria e verificação (MRV) e das linhas de base.

O livro apresenta uma abordagem passo a passo para o desenvolvimento de níveis de referência em nível nacional, de acordo com recentes decisões da UNFCCC e com base na mesma lógica da abordagem por etapas para os fatores de emissão. Uma abordagem gradual pode refletir diferentes circunstâncias e capacidades do país, e facilitará uma ampla participação e o arranque inicial. A disponibilidade e qualidade dos dados devem determinar os métodos usados para desenvolver os níveis de referência, por exemplo, deve ser evitado o emprego de métodos sofisticados aplicados a dados frágeis, pois há risco de multiplicação de erros. À medida que melhores dados tornarem-se disponíveis, será importante considerar as forças motrizes e as atividades que causam desmatamento e degradação florestal, para ajustar os níveis de referência para “circunstâncias nacionais”. A incerteza dos níveis de referência pode ser refletida



“ REDD+ pode ser usado como um incentivo para apoiar a reforma da posse de florestas, enquanto, ao mesmo tempo, a reforma da posse é uma estratégia para apoiar a implementação de REDD+. ”



“Estratégias bem-sucedidas de REDD+ requerem uma forte coordenação multinível.”

em um fator de ajuste conservador em um esquema de pagamento baseada em resultados. Isso fornecerá incentivos para investimentos na capacidade de medição e monitoramento para reduzir a incerteza.

Fatores de emissão são necessários para converter as estimativas de área de desmatamento e degradação florestal para as emissões e mudanças no estoque de carbono. Os atuais fatores de emissão são responsáveis por até 60% da incerteza dos inventários de estoques gases de efeito estufa (GEE). Para a maioria dos países tropicais faltam fatores de emissão nacionais ou por região específica, tornando impossível estimar com rigor e precisão as emissões provenientes das fontes e as remoções por sumidouros em programas nacionais e atividades demonstrativas de REDD+. Investimentos significativos e esforços coordenados são requeridos como parte do financiamento de preparação para superar limitações e insuficiências de dados institucionais. As restrições podem ser superadas se forem feitos investimentos coordenados e orientados, e se forem desenvolvidas parcerias produtivas entre os serviços técnicos de países acolhendo iniciativas de REDD+, agências intergovernamentais e institutos de pesquisa avançada em países desenvolvidos.

Enquanto o objetivo final é, em médio prazo, medir os resultados na forma de emissões reduzidas e do aumento das remoções de gases de efeito estufa da atmosfera, a maioria dos pagamentos serão direcionados para preparação e reformas políticas, ao invés de serem direcionados a mudanças comprovadas nas emissões ou remoções. Assim, os indicadores de bom desempenho são críticos para as três fases de REDD+ (preparação, reformas políticas, ação baseada em

resultados). Isso é particularmente verdadeiro para a Fase 2, onde o foco está no desempenho das políticas. Pouca atenção tem sido dada ao desenvolvimento de tais indicadores, mas o livro argumenta que lições valiosas sobre indicadores de governança podem ser aprendidas com o setor de ajuda: evite procurar o indicador perfeito e use extensivamente a opinião de especialistas.

O desenho e implementação de REDD+ são extremamente desafiadores: ele pretende quebrar longas tendências históricas, construir consenso político satisfazendo atores-chave em arenas políticas, gerando mudança transformacional, alcançar uma coordenação de vários níveis (do global às remotas comunidades locais) e gerenciando fluxos complexos de informação e de pagamentos, tudo em meio a grandes incertezas sobre o futuro regime de mitigação climática e um forte apetite global por mais terras para alimentos, combustíveis e fibras.

O contexto de mudanças, as batalhas políticas e econômicas e os desafios no terreno apresentam dilemas. REDD+ prometeu trazer uma abordagem nova e fresca: financiamento em larga escala e apoio com base no desempenho. Assume-se que isso poderia tornar REDD+ diferente e mais bem-sucedido do que os esforços de conservação do passado. Mas ainda não há financiamento suficiente para mudar a equação fundamental dos custos e benefícios da conversão de florestas e, assim, tornar todos vencedores. Desse modo, REDD+ precisa cumprir suas promessas em muitas frentes, em vilas, cidades e capitais. Em particular, tem de satisfazer as aspirações de desenvolvimento. REDD+ precisa estabelecer e fortalecer amplas coalizões e servir interesses diversos, a fim de garantir um apoio político forte e sustentado. A questão é: como REDD+ pode ser modificado para promover o apoio político necessário, sem perder o foco e pulverizar a ideia que o tornou tão atraente inicialmente?

REDD+ não apresenta apenas desafios, mas também escolhas, como é indicado no livro. A incerteza não deve levar à inação. Independentemente do que acontecer com REDD+ como mecanismo global no processo da UNFCCC, prioridade deve ser dada a três conjuntos de ações: i) construir um amplo apoio político para REDD+, por exemplo, através de construir coalizões e focar em REDD+ como um objetivo; ii) estabelecer as bases para o eventual sucesso de REDD+, por exemplo, investindo em sistemas de informação mais fortes, e iii) implementando reformas políticas desejáveis mas “sem remorsos”, que podem reduzir o desmatamento e a degradação florestal, independentemente dos objetivos climáticos, por exemplo, a remoção de subsídios perversos e caros, e o fortalecimento da posse de terra e da governança.

Fotografia de Ollivier Girard, Murdani Usman e Habtemariam Kassa



Australian Government
AusAID



MINISTRY FOR FOREIGN
AFFAIRS OF FINLAND



Ministère de l'Environnement
et du Développement Durable



Esta pesquisa foi conduzida pelo CIFOR, como parte do Programa de Pesquisa do CGIAR, Florestas, árvores e agrofloresta. Este programa colaborativo visa melhorar o manejo e o uso de florestas, agroflorestas e recursos genéticos de árvores distribuídos por toda a paisagem, desde florestas a fazendas. O CIFOR lidera o programa colaborativo em parceria com o Centro de Biodiversidade Internacional, o CIRAD, o Centro Internacional de Agricultura Tropical e o Centro Mundial de Agrofloresta.

cifor.org

ForestsClimateChange.org



Center for International Forestry Research

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

