

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>



REDD+ visto através dos 4Is

Um quadro de economia política

Maria Brockhaus e Arild Angelsen

- A análise de REDD+ através dos 4Is – *instituições* e suas interdependências temporais e “rigidez”, atores e seus *interesses, ideias e informação* – pode ser útil para compreender o que impede ou facilita a mudança.
- Para realizar totalmente o potencial de mitigação de REDD+ é necessária mudança transformacional que ultrapasse o setor florestal, mas os interesses econômicos e as estruturas de poder criam desafios a tal mudança.
- REDD+ também pode servir – e até certo ponto já faz isso – como agente de mudança. Novos incentivos econômicos, novas informações, crescente preocupação pública sobre mudanças climáticas, novos atores e novas coligações políticas, todos têm o potencial de gerar mudança transformacional.

2.1 Introdução

Este capítulo introduz um quadro conceitual para analisar as políticas de REDD+, que é aplicado em seguida em capítulos subsequentes. Através da óptica da economia política concentramos nossa atenção nas *instituições*,

interesses e ideias (Hall, 1997).¹ Além disto introduzimos *Informação* como quarto elemento para uma mudança de políticas eficaz (Angelsen, 2010a). Chamamos a isto o “quadro dos 4Is”: *Instituições* (regras, interdependência temporal ou “rigidez”), *Interesses* (vantagens materiais potenciais), *Ideias* (discursos de políticas, ideologias ou crenças subjacentes) e *Informação* (dados e conhecimentos, sua construção e utilização). Embora reconhecendo a interdependência entre os 4Is, descreveremos cada um dos elementos deste quadro nas seções a seguir. Os 4Is nos permitem identificar e conceptualizar as limitações, desafios e oportunidades em tópicos relevantes das arenas políticas de REDD+.

Este quadro aponta também para possíveis maneiras de ultrapassar impasses políticos e o problema intrínseco da “galinha e do ovo” relativo à mudança transformacional. A ideia de REDD+ e seus incentivos econômicos associados devem iniciar o desvio do cenário habitual, mas para REDD+ alcançar totalmente seu objetivo principal de redução de emissões tem de haver primeiro mudança nas arenas políticas de REDD+ em todos os níveis. Embora este dilema não seja exclusivo de REDD+, a atenção que recebeu em debates e na literatura foi apenas limitada. Procuramos resolver isto perguntando o que motiva ou inibe os atores nas arenas políticas de REDD+ a realizarem processos de mudança transformacional?

A Seção 2.2 deste capítulo define nossa compreensão de mudança transformacional e por que esta é necessária para realizarmos o potencial de REDD+. Na Seção 2.3 discutimos o que inibe ou facilita a mudança para REDD+, apresentamos o quadro dos 4Is e descrevemos cada um dos Is. A Seção 2.4 discute maneiras possíveis de ultrapassar o problema da “galinha e do ovo” relativo a REDD+ e à mudança transformacional. Concluimos analisando se REDD+ está lançando uma forma inovadora de progresso ou se está sendo moldado e diluído por interesses enraizados no cenário habitual.

2.2 Mudança transformacional e a arena política de REDD+

No contexto de REDD+ definimos mudança transformacional como uma modificação *no discurso*,² *atitudes, relações de poder e ações políticas e de protesto*

1 Foram usados inúmeros quadros em várias disciplinas científicas para analisar melhor aquilo que chamamos aqui instituições, interesses e informação. Apesar de a terminologia e as perspectivas variarem, não são tão diferentes como, por exemplo, quando os sociólogos usam conceitos de cultura, conhecimento, poder e história. Hall (1997) e Grindle (1999) aplicam estas noções à disciplina de economia política. Sobre a mudança das estratégias de ação durante períodos calmos e turbulentos, Swidler (1986) ofereceu uma perspectiva detalhada do papel causal da cultura ao moldar as ações e agir como ferramenta à disposição dos atores para realizarem novas estratégias.

2 Dryzek define discurso como “uma maneira partilhada de perceber o mundo”. Enraizado na linguagem, o discurso permite que seus usuários interpretem fragmentos de informação e os coloquem em estudos ou descrições coerentes. Cada discurso assenta em “pressupostos, pareceres e desacordos” (Dryzek, 1997:8). No domínio do ambiente em especial, os discursos podem ser muito divergentes e contraditórios.

deliberadas, que afastam a formulação e implementação de políticas das abordagens políticas habituais que direta ou indiretamente apoiam o desmatamento e a degradação florestal (ver também o Capítulo 5). Essa modificação está integrada, e traduzida, em mudanças nas principais instituições formais e informais³ relevantes para a implementação de REDD+, incluindo mudanças na coordenação e transparência em múltiplos níveis de governança.

Exemplos de mudança transformacional no contexto dos *resultados das políticas de REDD+* incluem: i) mudança nos quadros econômicos, regulamentares e de governança, incluindo a devolução dos direitos aos usuários locais; ii) remoção de incentivos perversos, tais como subsídios e concessões que servem interesses econômicos seletivos e estimulam o desmatamento e a degradação florestal; e iii) reformas das políticas e regulamentos da indústria florestal que reduzem eficazmente a extração insustentável (Kanninen *et al.*, 2007). Tal mudança é necessária especialmente onde a destruição das florestas está ligada à procura e à criação de renda (Ross, 2001), isto é, em situações em que os grupos poderosos ganharam acesso a área florestal, madeira ou outros recursos valiosos e usam seu poder para capturar e/ou aumentar a renda da floresta. A mudança transformacional a nível nacional implica assim mudar de um quadro político que estimula a exploração florestal para outro que promova a conservação da floresta e seu uso sustentável.

A arena de REDD+ na qual essas mudanças supostamente ocorrem pode ser dividida em várias subarenas: negociações sobre o clima, ajuda ao desenvolvimento, política nacional e realidades locais (Capítulo 3). Aqui analisamos uma arena global de REDD+, mas com referência especial à arena política nacional.⁴

A arena de REDD+ tem muito em comum com outras arenas políticas (do clima). Contudo existem características distintivas das arenas políticas de REDD+ que necessitam de ser incluídas na análise ao aplicar os 4Is e que tornam a tarefa da mudança transformacional mais difícil:

Instituições multinível e processos multicamadas de natureza enraizada, sequencial e hierárquica, são uma característica essencial de REDD+ (Capítulo 6). Estes níveis múltiplos dentro das instituições criam desafios e oportunidades, principalmente quando decorre a descentralização ou

3 Segundo Douglass North, compreendemos o significado de instituições como sendo “as regras do jogo de uma sociedade ao estruturar incentivos nas trocas humanas, sejam elas políticas, sociais ou econômicas. ... O objetivo das regras é definir como se joga o jogo. Mas o objetivo do ator ou da equipe no contexto desse conjunto de regras é ganhar o jogo” (North, 1990:3-5). Na definição de North as regras são conceptualmente distintas dos jogadores.

4 Contudo, é importante notar que os processos e decisões em uma determinada arena política nacional também podem influenciar outras e criar efeitos indiretos, principalmente a nível regional (por exemplo, Amazonas, Bacia do Congo e na região do Sudeste Asiático).

recentralização. Por exemplo, os quadros e acordos globais podem proporcionar financiamento para implementação local, os resultados locais podem fornecer aos governos nacionais receitas da venda de créditos de carbono e as leis nacionais podem ativar ou desativar iniciativas locais. Para o sucesso de REDD+ é necessário melhorar a coordenação multinível e esta está em curso em muitos domínios relevantes de REDD+, incluindo a repartição de benefícios (Capítulo 8) e o monitoramento, reporte e verificação (MRV) e vazamento (Capítulo 6).

Atores múltiplos, com diferentes autoridades e interesses, seguindo discursos, crenças e modelos mentais divergentes e contraditórios, também caracterizam a arena de REDD+. Isto é óbvio na dinâmica do poder das negociações da CQNUMC. Nas arenas políticas nacionais, o desenvolvimento e os interesses lucrativos na forma de indústrias florestais, agronegócio e até mesmo os produtores agrícolas de pequena escala entram em conflito com os proponentes da conservação, que querem ver algumas florestas intatas. A nível local as perspectivas de emprego em grandes plantações, ou o envolvimento em programas de fomento florestal de palma de óleo, frequentemente eclipsam os benefícios resultantes da variedade de produtos e serviços não madeireiros proporcionados pelas florestas em pé. Além disto, os atores que se beneficiam conjuntamente da exploração florestal e das florestas intatas não são necessariamente os que vivem nas florestas ou em sua periferia.

As **estruturas de governança** estão situadas ao longo de um espectro entre mercados e o estado e podem tomar a forma de hierarquias, coligações ou redes. Os países de REDD+ possuem regimes políticos que vão de democracias a estados autoritários e isto tem implicações nos *tradeoffs* que devem ser considerados na implementação equitativa, eficaz e eficiente de REDD+ (Capítulo 5). Outro debate importante de REDD+ é o grau de ligação ao mercado no mecanismo de REDD+ (Böhm e Dhabi, 2011; Michaelowa, 2011; Newell, 2011) e os pesos relativos dos diferentes níveis de governança.

A **dependência do contexto** implica que para alcançar os objetivos de REDD+ é necessário uma mudança política mais ampla, que ultrapasse o setor florestal. Isto também aponta para obstáculos à mudança transformacional, porque em países de REDD+ importantes há décadas o setor florestal tem estado ligado ao poder político e econômico, por exemplo, com a alocação de recursos florestais (renda) a indivíduos e grupos para criar apoio político e coligações.

Embora essas características não sejam exclusivas de REDD+, a magnitude desses desafios diferencia REDD+ de outros acordos. Por exemplo, os projetos de mitigação típicos ao abrigo do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL), tais como energia hidrelétrica ou aterros sanitários, ou mesmo o florestamento/reflorestamento (F/R) são relativamente simples comparados com REDD+. Nesta arena altamente complexa tem de ocorrer mudança transformacional se quisermos resolver eficazmente o desmatamento e a degradação florestal.

2.3 O quadro dos 4Is

2.3.1 Perspectiva geral de elementos-chave

A Figura 2.1 apresenta um diagrama esquemático da *arena* política de REDD+. Ela é caracterizada por vários *atores* internacionais, nacionais e subnacionais, incluindo: ministérios, agências e outros órgãos governamentais; ONGs de desenvolvimento e ambientais; organizações de defesa dos direitos dos povos indígenas; grupos de negócio; partidos políticos; organizações de pesquisa e grupos de reflexão (*think tanks*); e cenários participativos, tais como mesas redondas e fóruns da sociedade civil. Grupos como os de “pessoas dependentes das florestas” podem estar representados pelos grupos acima ou possuir representantes autodeclarados que atuam em seu nome nas arenas políticas.

Todos estes atores operam no escopo das “regras de jogo”, ou *instituições*, existentes. As normas, regulamentos e outras disposições institucionais formais e informais são moldadas por uma história que permitiu, e frequentemente estimulou, o desmatamento e a degradação florestal – e que, pelo menos em parte, foram criados para servir os *interesses* de alguns dos atores no domínio das políticas de REDD+. Conseqüentemente estes atores podem ter um interesse limitado na mudança, mesmo que a situação atual possa não conduzir a resultados ótimos do ponto de vista social e ambiental. Mas os interesses e o poder para realizá-los também podem mudar com o tempo, em resposta a mudanças em instituições, novas oportunidades e incentivos econômicos e novas ideias e informações.

Os atores na arena política de REDD+ aderem a *ideias* específicas (incluindo ideologias) e frequentemente têm fortes convicções sobre como gerir as florestas do país. Eles usam práticas discursivas para legitimar a busca de seus interesses. Na realidade a arena de REDD+ está povoada de ideologias distintas sobre a identidade fundamental de REDD+ e suas prioridades (e estratégias) de ação (ver o Quadro 3.2).

Em todos os níveis e escalas da arena política de REDD+ os discursos revelam-se com *informações* diversas e frequentemente contraditórias. Nas negociações políticas o conhecimento é usado e abusado para justificar “como” e “por que” – ou “por que não” – implementar REDD+. Juntamente com esta dimensão política existe uma dimensão técnica, na qual os atores têm diferentes capacidades de acesso, processamento e fornecimento de informações.

Em conjunto, os 4Is moldam as escolhas sobre o que deve ser, e pode ser, a contribuição da floresta e da terra florestada ao bem-estar social (e individual) e a forma que essa contribuição pode tomar.

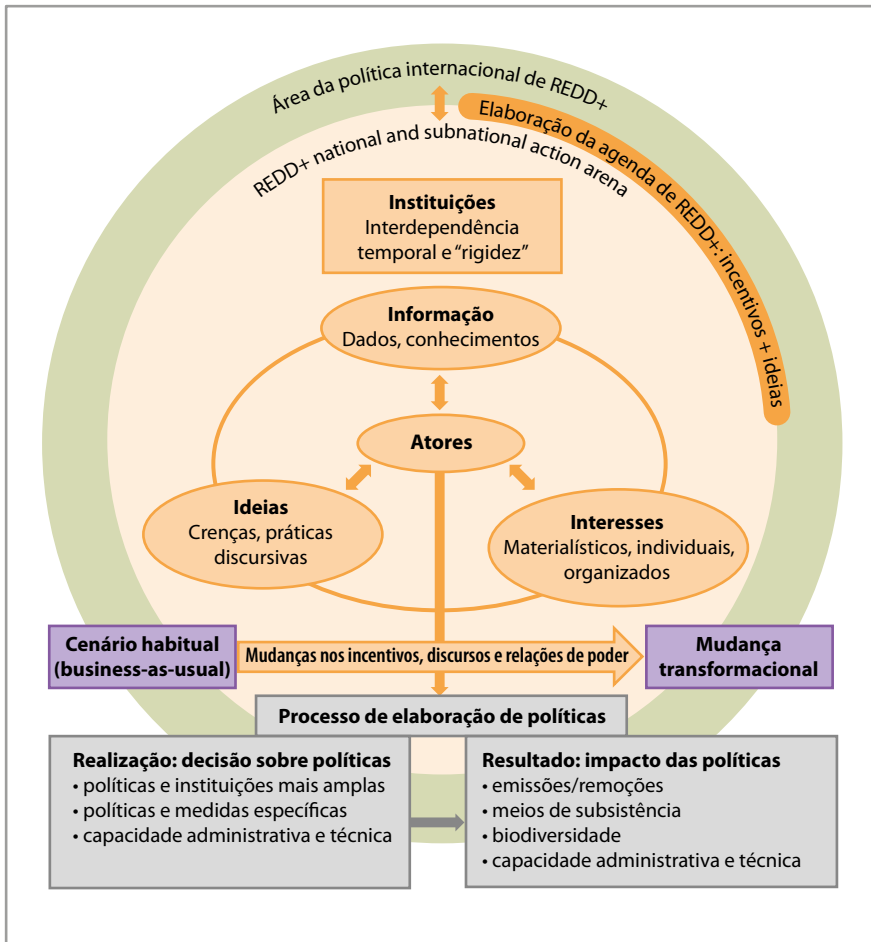


Figura 2.1 REDD+ e os 4Is

Na Figura 2.1, um cenário ideal seria aquele em que uma ideia de REDD+ entra na arena, levando a uma revisão das estruturas de incentivos e instituições endógenas existentes. Até que ponto estas novas ideias são adotadas e conduzem a mudanças políticas desejadas a curto e médio prazo depende: i) da dinâmica existente dentro de toda a arena e ii) da interação entre os 4Is que permite mudanças em incentivos, discursos e relações de poder dentro da arena política nacional e subnacional. O cenário depende dos contextos institucionais dos países e das relações de poder existentes, assim como da etapa do processo de REDD+ (Capítulo 5). As políticas em torno da Moratória Florestal da Indonésia ilustra claramente esta interação de fatores restritivos e facilitadores de mudanças a longo prazo (Quadro 2.1).

Na Seção 2.4 discutimos como alcançar mudança a longo prazo. Contudo, em primeiro lugar examinamos detalhadamente como estes 4Is restringem ou facilitam a negociação de realizações e resultados das políticas que, em última análise, podem levar a mudança transformacional e redução das emissões florestais.

Quadro 2.1 Moratória Florestal da Indonésia: A política do possível

Frances Seymour

As políticas de REDD+ a nível nacional são iniciadas e elaboradas por uma mistura complexa de atores de políticas, nacionais e internacionais, fora e dentro do governo. As linhas gerais dos dois anos de moratória das licenças de novas concessões florestais na Indonésia, e o processo que levou à sua divulgação, são um exemplo revelador da “política do possível” quando os grupos a favor de mudança transformacional enfrentam fortes interesses no cenário habitual.

O compromisso de impor “uma suspensão de 2 anos sobre todas as novas concessões para conversão de florestas turfosas e naturais” foi um dos elementos-chave da “Carta de Intenção” (CI) de REDD+, assinada em maio de 2010 entre os governos da Indonésia e da Noruega. Embora a data limite original fosse 1º de janeiro de 2011, a Ordem Presidencial (Inpres) relativa à moratória não foi publicada até uma semana antes do primeiro aniversário da CI em maio de 2011. O atraso, acompanhado de rumores sobre as várias versões a serem consideradas, sugere uma luta prolongada entre os interesses que procuravam influenciar seu escopo. Estes interesses incluem a Força-Tarefa nacional de REDD+ (situada no gabinete do presidente) e seus partidários na sociedade civil, o Ministério das Florestas, e empresas com modelos de negócio que dependem da continuação da conversão das florestas, incluindo o agronegócio e a mineração. Como a Inpres não era retroativa e não se aplicava a licenças já “aprovadas em princípio” pelo Ministério das Florestas, o atraso de 5 meses também deu aos interesses privados a oportunidade de obter novas licenças. Isto ocorreu na região Kalimantan Central, entre outras, que foi selecionada como província piloto para o mecanismo de REDD+ ao abrigo da CI.

Uma análise espacial do Mapa Indicativo da Moratória que acompanhou a Inpres resultou numa estimativa de 22,5 milhões de hectares de florestas a que foi dada nova proteção temporária por esse instrumento político de REDD+. Essa área era muito menor do que a que os grupos a favor de REDD+ esperavam conseguir, principalmente porque “floresta natural” na CI foi interpretada como “floresta primária” na Inpres, excluindo assim cerca de 46,7 milhões de hectares de florestas desmatadas e outras florestas secundárias, que ainda são ricas em carbono e biodiversidade. Além disso, mesmo a área florestal abrangida pela Inpres está sujeita a isenções para atividades “vitais” para o desenvolvimento nacional, incluindo as necessárias para a segurança alimentar e de energia. Tais isenções, quando aliadas a florestas secundárias ainda disponíveis e “bancos de terra” já possuidores de licença e alegadamente nas mãos de empresas de palma de óleo e outras, sugerem que a moratória possui um potencial limitado para restringir a conversão habitual das florestas.

Contudo, a ampla cobertura de florestas turfosas da moratória pode resultar em reduções substanciais de emissões, se seu cumprimento obrigatório de fato reduzir a taxa de destruição, drenagem e conversão destes ecossistemas ricos em carbono. O compromisso da Inpres de analisar e rever periodicamente e de maneira transparente o Mapa Indicativo da Moratória representa também um avanço significativo na governança das florestas na Indonésia. Este processo instigou a liberação de dados da cobertura da terra pelo Ministério das Florestas em 2009, abrindo uma janela anteriormente fechada ao escrutínio público, ao mesmo tempo que as revisões periódicas do Mapa Indicativo da Moratória fornecem um novo veículo para a participação da sociedade civil na formulação de políticas florestais.

Baseado em Murdiyarso *et al.* (2011).

2.3.2 Instituições: Interdependência temporal e “rigidez”

Para compreender a mudança histórica, North (1990) considera que as instituições desempenham um papel essencial e que elas moldam e são moldadas pelas sociedades ao longo do tempo. No enquadramento de North, as instituições são por vezes desenvolvidas para capturar as oportunidades econômicas para a sociedade em geral, mas os grupos também podem ter poder para dar forma às instituições para que estas sirvam seus interesses específicos. Além disto, as instituições podem ser vistas como um bem público e, portanto, existe um problema de ação coletiva a resolver para proporcionar instituições eficazes.

As regras e relações de poder estabelecidas limitam as opções para mudança institucional através da chamada interdependência temporal e “rigidez” (ver Baumgartner *et al.*, 2011). As interdependências temporais são uma realidade para REDD+: *o que foi e o que é, dá forma ao que pode ser*. Por exemplo, os tipos de regimes existentes, as estruturas de governança centralizadas ou descentralizadas, e as normas coloniais ou pós-coloniais frequentemente incluem padrões de desmatamento enraizados (ver o Quadro 2.2).

A “rigidez” é caracterizada pela resistência à mudança, frequentemente observada em organizações estatais responsáveis pela gestão de recursos naturais. Os ministérios das florestas em países ricos em florestas podem recelar perder parte da sua esfera de influência, ou os ministérios da agricultura receiam que REDD+ limite as oportunidades para novas terras agrícolas. Uma maneira de ultrapassar esta “rigidez” institucional seria através da criação de novas instituições e da introdução de novos atores, mas isto tem seus próprios *tradeoffs*. O poder formal encontra-se geralmente em organizações de caráter “rígido” mais forte – aquelas com influência suficiente para resistirem à mudança – enquanto as novas instituições e atores são ignorados ou continuam marginalizados.

2.3.3 Interesses: Materiais, individuais e organizados

Os “interesses” são os interesses materiais de atores e grupos de atores na arena política de REDD+. Os diferentes atores e grupos na arena política de REDD+ têm diferentes interesses e potenciais para realizar as vantagens materiais com, sem e através de REDD+.

Vários interesses, por exemplo, os que estão relacionados com os benefícios econômicos, influenciam o posicionamento dos atores na arena de REDD+ (Peskett e Brockhaus, 2009). Os atores negociam seus interesses nas políticas e processos de REDD+ horizontalmente, verticalmente e através das etapas do processo de formulação de políticas. As negociações horizontais têm lugar, por exemplo, entre os ministérios das florestas, agricultura, mineração, planejamento e finanças. Verticalmente as negociações podem ocorrer,

Quadro 2.2 Interdependências temporais institucionais na Bacia do Congo

Samuel Assembe-Mvondo

Os países da Bacia do Congo estão elaborando estratégias para a implementação do mecanismo de REDD+. Estão em curso reformas para adaptar os sistemas de direito de ocupação da terra a agendas internacionais, mas os desafios são caracterizados pela coexistência contraditória de uma lei estatutária proeminente e de um direito consuetudinário excluído e/ou marginalizado.

Por exemplo, durante o período da administração alemã foram atribuídas grandes áreas da região da tribo Bakweri, dos Camarões, a empresas e indivíduos alemães para a cultura de cacau, banana, borracha e palma de óleo. Este modelo foi seguido pela administração colonial britânica que criou a Empresa de Desenvolvimento dos Camarões, a primeira e maior agroindústria dos Camarões sob posse do estado. Após a independência, as reformas legislativas da administração pós-colonial pretenderam adaptar a legislação colonial ao novo estatuto de Estados Independentes. Contudo, isto levou à continuação da dominância do direito escrito relativamente ao direito consuetudinário. Isto foi gradualmente substituindo as práticas habituais em benefício do sistema legal imposto pelas autoridades coloniais europeias. Portanto, o sistema do direito de ocupação da terra pós-colonial eclipsou os sistemas de direito consuetudinário de ocupação da terra e incorporou a terra tradicional, que era considerada *vazia e desocupada*, à terra do estado. As comunidades locais foram quase totalmente despojadas de suas terras. A propriedade ou os direitos consuetudinários de ocupação da terra foram substituídos pelos direitos do usuário concedidos a agricultores e comunidades locais e a possibilidade de qualquer operador recorrer ao registro. O monopólio do estado sobre a terra foi confirmado na legislação relativa a terras e no registro sistemático. Na realidade, a introdução de nova lei da terra envolveu a condenação das noções indígenas de gestão do espaço. Nesse contexto, o único direito consuetudinário reconhecido ou tolerado pela lei estatutária é o *Droit de hache* (direito de cortar a madeira). Este termo é usado para descrever os direitos resultantes do desmatamento ou corte da floresta com a autorização do primeiro ocupante. Estes direitos derivam da utilização contínua (precedente histórico) e são baseados nela.

A República Democrática do Congo (RDC) é um bom exemplo de tal situação. Na realidade, a lei da ocupação da terra da RDC, decretada em 1973 e modificada em 1980, afirma que toda a terra e recursos naturais pertencem ao estado. Portanto, naquela época o estado não reconhecia nenhuma das regras relacionadas com o acesso e controle da terra e dos recursos naturais provenientes da comunidade local. A situação pós-colonial, caracterizada pela propriedade exclusiva da terra e dos recursos naturais pelo estado, diminuiu com o advento da Conferência do Rio e as exigências sociais e democráticas das organizações de base no início da década de 1990. Atualmente a legislação florestal vigente (2002) reconhece que as partes interessadas locais devem gozar de direitos genuínos de gestão da terra e dos recursos naturais. (floresta comunitária)

continua na página seguinte

Quadro 2.2 (continuação)

Contudo, está se iniciando outra tendência, através da adoção pela COMIFAC (Comissão de Florestas da África Central) das Diretrizes sobre a Participação das Comunidades Locais e Povos Indígenas. Isto representa uma ruptura com o sistema legal colonial passado – uma inovação, visto que as disposições deste instrumento incorporam mecanismos emergentes como REDD+, Cumprimento da Lei Florestal, Governança e Comércio – os Acordos de Parcerias Voluntárias (FLEGT/VPA), PSE e a propriedade tradicional da terra florestada e recursos. Além disso, alguns países da Bacia do Congo adotaram recentemente legislação específica nacional sobre os direitos das populações indígenas (por exemplo, dos Pigmeus) baseada na Convenção Nº 169 da OIT sobre os Povos Indígenas e Tribais e a Declaração da ONU de 2007 sobre os Direitos dos Povos Indígenas (especialmente a República do Congo e República Central Africana).

As tendências atuais da evolução dos direitos das comunidades locais e dos povos indígenas, que apresentam melhorias, são determinadas por agendas sub-regionais (compromissos da COMIFAC) e internacionais (CDB, FLEGT, REDD etc.), mas são construídas sobre interdependências temporais coloniais e pós-coloniais com as quais se debatem.

por exemplo, entre implementadores de projetos, atores da sociedade civil e negociadores. A criação de coligações entre diferentes atores avança o poder político para a realização de interesses. Qual o interesse que vence é frequentemente o resultado de uma combinação de poder econômico e político. Contudo, a criação de coligações também é dificultada porque estes interesses são frequentemente contraditórios ou têm *tradeoffs*, até mesmo no interior de grupos de atores.

Os interesses comerciais podem ser a favor ou contra REDD+, dependendo da atividade econômica das indústrias ou negócios envolvidos, por exemplo, representantes da indústria de papel e da polpa de papel (para quem REDD+ é uma ameaça) contra investidores em carbono (para quem REDD+ é uma oportunidade). De modo semelhante, as agências estatais e suas esferas de interesses e de influência podem entrar em conflito sobre REDD+, por exemplo, agências de proteção ambiental versus ministérios da agricultura. Cada um dos lados justifica sua posição com o interesse do estado no bem-estar social e econômico. Contudo, REDD+ está tomando forma em países onde o estado e seu sistema burocrático estão frequentemente altamente envolvidos com o sector empresarial e a falta de autonomia dos interesses deste setor que fomentam o desmatamento e a degradação florestal limitará as escolhas do estado para mudar as práticas atuais. Isto é válido em especial quando a procura de renda, fraude, conivência e corrupção são práticas

estabelecidas dentro do sistema burocrático que serve interesses individuais contra os interesses da sociedade (Karsenty e Ongolo, 2012). Podem surgir conflitos ou impasses se não existirem coligações para a mudança, ou se houver apenas uma participação limitada de atores centrais que fazem parte de atuais cenários habituais e que contribuem, direta ou indiretamente, para o desmatamento e degradação florestal, como é o caso de atores estatais e de negócios (Capítulo 5).

2.3.4 Ideias, ideologias e crenças: Discursos a favor dos cenários habituais (*business-as-usual*) ou da mudança

As ações de atores não são apenas moldadas pela busca racional de interesses materiais, mas também por ideias e ideais. Diferentes atores têm *ideias* (conceitos ou construções mentais) ou *ideologias* (um conjunto normativo de ideias) específicas, além de seus interesses materiais. Mas as ideias e as ideologias não constituem um fim em si mesmas. Em vez disso, como Swidler (1986) descreve em sua discussão sobre cultura em ação, elas formam uma ferramenta que fornece indiretamente recursos, ou que governa, diretamente, o modo como os atores constroem estratégias de ação.

Numa arena política multinível e de vários atores, várias estratégias são negociadas pelos diferentes atores e a mudança política pode ser um resultado dessas negociações. Os sistemas de crenças dos atores num subsistema político têm vários graus de resistência à mudança (Sabatier e Jenkins-Smith, 1999). Estes graus de resistência variam de acordo com a margem existente para negociação: i) crenças “essenciais” ou normativas fundamentais; ii) posições políticas “centrais” ou básicas; iii) “aspectos secundários” ou avaliação de vários programas e instituições, e disputas resultantes, e preferências políticas específicas. Os aspectos secundários são mais negociáveis nas coligações de defesa e grande parte da ação de REDD+ reside nestas. Contudo, o papel da Bolívia na CQNUMC – na qual os negociadores bolivianos rejeitaram a ideia de REDD+ devido à sua associação ao financiamento baseado no mercado – mostra que alguns aspectos de REDD+ entram no domínio de crenças e posições políticas “essenciais”.

A política pública e governança ambiental é fundamentalmente um processo político influenciado por um grande número de interesses, crenças e práticas discursivas, que são usados para enquadrar os discursos de políticas (Hajer, 1995; Forsyth, 2003; Jasanoff, 2009). REDD+ não é exceção. A natureza do discurso afeta a elaboração de políticas uma vez que contextualiza o problema e apresenta um conjunto limitado de escolhas do que é “razoável” ou do que é apresentado como “possível” (Hajer e Versteeg, 2005) – ou do que, no contexto de REDD+, é “eficaz, eficiente e equitativo”. O Capítulo 8, sobre a repartição de benefícios de REDD+, apresenta um bom exemplo deste processo.

Os discursos e coligações para o discurso emergentes são construídos para apoio a indivíduos ou a interesses organizados. Esses discursos podem legitimar e dominar ações e políticas de apoio ao desmatamento e degradação florestal e podem inibir o desabrochar de novas ideias como REDD+. O próprio cenário de REDD+ também é dominado por discursos diversos e parcialmente contraditórios: i) “direito de ocupação da terra em primeiro lugar e REDD+ em segundo” ou “Sem direitos, não há REDD+”; ii) REDD+ centralizado contra REDD+ descentralizado; e iii) benefícios de REDD+ para os que contribuem para a eficiência e eficácia, contra benefícios para os que têm direitos morais baseados em argumentos de equidade (Capítulo 8). A níveis nacional e global observamos percepções e discursos em torno da soberania dos recursos naturais; posições de mercado e antimercado; e equidade global (por exemplo, no uso de créditos de REDD+ como compensação). Os paradigmas do desenvolvimento nacional influenciam igualmente a ideia de REDD+, focando a exploração de recursos naturais e a realização de ganhos econômicos a curto prazo.

Um aspecto importante de REDD+, discutido com mais detalhe no Capítulo 3, é que o conceito é suficientemente indeterminado para ficar sujeito a diferentes interpretações e, portanto, pode adaptar-se a crenças normativas que são fundamentalmente diferentes, como as crenças dos liberais do mercado ambiental e dos “verdes sociais” (Quadro 3.1, Hiraldo e Tanner, 2011a). Em consequência estão surgindo novas coligações na arena política de REDD+. No entanto, são visíveis profundos desacordos quando é necessário especificar os detalhes de REDD+, como por exemplo, quanto deve depender de futuro financiamento do mercado de carbono e em que medida o direito de ocupação da terra e outros direitos devem ser abordados antes de serem implementadas as iniciativas de REDD+.

2.3.5 Informação: A moeda global atual

A informação é nosso quarto “I” na mudança transformacional e, no entanto, faz parte intrínseca de instituições, interesses e ideias. Os fatos, em vez de falarem por si, são selecionados, interpretados e contextualizados de maneiras que refletem os interesses de quem fornece a informação. Foucault e inúmeros outros acadêmicos ofereceram perspectivas sobre os laços estreitos existentes entre conhecimento, discurso e poder (ver Foucault, 1980; Arts e Buizer, 2009; Winkel, 2012). Acima listamos vários discursos frequentemente contraditórios. Informações novas, emergentes, estão substituindo as “ferramentas de ação” existentes por outras novas, especialmente no que Swidler (1986) chamou “situações instáveis”. O problema global das mudanças climáticas pode ser considerado como uma situação instável. Mas o que faz com que um decisor substitua um paradigma do desenvolvimento baseado na exploração por um discurso novo a favor das florestas em pé? A utilização destas novas ideias como força para a mudança a longo prazo depende de condições estruturais.

Além disto, fatores como divulgação, disponibilidade e credibilidade de dados todos contribuem para dificultar ou facilitar a mudança no mecanismo de REDD+. Os atores têm acesso desigual às informações e também têm capacidades diferentes para produzir, fornecer e transformar o conhecimento em benefícios econômicos diretos ou apoio à tomada de decisões sobre políticas públicas. No mundo de REDD+, a informação é moeda e fonte de poder.

A coleta e repartição de dados e informações são os elementos básicos do mecanismo de REDD+, que está sendo desenvolvido. Em maior grau do que a maioria das intervenções políticas, REDD+ tem uma meta específica – reduzir as emissões – que deve ser quantificada. Mas os números têm sua própria economia política e estão sujeitos a modificações e interpretações (Espeland e Stevens, 2008:411). Por exemplo, as reduções de emissões são definidas em relação a uma linha de base ou nível de referência e não existe nenhuma maneira simples de estabelecer esses valores (Capítulo 16).

Embora teoricamente a elaboração de políticas deva ser baseada em provas e dirigida a soluções, as realidades políticas raramente correspondem a estas expectativas, ou porque há pouco interesse em provas e ações orientadas para soluções, ou porque as provas não são produzidas ou disponibilizadas. O processo de aprendizagem de políticas para melhor conceber as políticas de REDD+, ligado à orientação global da CQNUMC e a projetos locais, necessitará de provas e de mediadores do conhecimento. Os mediadores para a aprendizagem de políticas, como as agências de consultoria, as grandes ONGs internacionais e as organizações de pesquisa, também podem fazer parte de processos políticos e moldar a elaboração de políticas. Um exemplo é a publicação da curva de custo marginal de abatimento (MAC) de McKinsey (McKinsey and Company, 2009) e seu papel como consultores de políticas em países de REDD+.

2.4 Como alcançar mudança transformacional

Para conseguir o que é considerado como resposta eficaz, eficiente e equitativa a um desafio de mitigação global é necessário que haja mudança transformacional. O resultado final do processo de elaboração de políticas deve ser uma mudança nos quadros econômicos, regulamentares e outros quadros de governança, assim como reformas de políticas no sector florestal e além deste. Discutimos três possíveis maneiras de enraizar a mudança transformacional no mecanismo de REDD+: mudança dos incentivos econômicos, novas ideias e informações e novos atores e coligações.

2.4.1 Mudança dos incentivos econômicos

A provisão de recursos financeiros internacionais para as três fases de REDD+, preparação, reformas de políticas e redução de emissões (Capítulo 7) é exógena aos sistemas nacional e subnacional nos quais a mudança deve ocorrer. Isto está no centro da ideia original de REDD+: REDD+ deve mudar a equação básica custo-benefício de modo que o valor de uma floresta em pé passe a ser superior ao de uma floresta abatida. Smith *et al.* (2004) chama a isto “transição intencional” – uma mudança deliberada causada por atores externos.

A lógica é convincente e a evidência sugere que a possibilidade de financiamento significativo de REDD+ já foi um agente de mudança em alguns países (Capítulo 5). Mas o potencial para o financiamento externo se tornar um motor de mudança transformacional é mitigado por vários fatores: quem perde totalmente; quem recebe menos compensação do que o custo incorrido; quem ganha, em termos líquidos; e como lidar com a incerteza sobre pagamentos futuros reais.

Em primeiro lugar, embora um país possa, globalmente, se beneficiar economicamente depois da implementação de REDD+ através de financiamento internacional, nem todos se beneficiarão na arena de REDD+. Em especial, os grandes atores que se beneficiam da continuação das práticas habituais, provavelmente perderão. Uma indenização completa dos grupos ricos e poderosos é politicamente inaceitável, especialmente nas arenas internacionais de REDD+, e comprometeria sua credibilidade e arriscaria oportunidades de financiamento a longo prazo. Além disso, a maior parte do atual financiamento de REDD+ é proveniente da ajuda ao desenvolvimento, cujo objetivo principal é a redução da pobreza. Mas é necessário um apoio mais generalizado para REDD+ e isto pode ser obtido assegurando que todos se beneficiem com alguma coisa. O dilema principal é que isso pode resultar numa política de REDD+ diluída, que é ineficaz para reduzir emissões. A Moratória Florestal da Indonésia pode ser analisada sob esta perspectiva: ela passou a fazer parte do acordo de USD 1 bilhão entre a Indonésia e a Noruega e ganhou apoio suficiente para tornar-se realidade, mas o processo envolveu tantos compromissos que seu impacto potencial foi questionado.

Em segundo lugar, a compensação internacional total dos custos de REDD+ não é realista para a maior parte dos países por várias razões. Não existe disponível financiamento internacional suficiente e espera-se que os países de REDD+ com receitas médias assumam eles próprios alguns desses custos, como parte do princípio de “responsabilidades comuns porém diferenciadas e respectivas capacidades” da CQNUMC. Isto significa que os países têm de estar dispostos a aceitar *tradeoffs* a curto e médio prazo, para uma visão mais ampla do desenvolvimento verde a longo prazo e impactos de mudança climática evitados.

Em terceiro lugar, os incentivos de REDD+ durante as fases iniciais ainda não são realidades, mas sim promessas de pagamentos futuros baseados em resultados. Esta é, na realidade, a natureza dos pagamentos baseados em resultados; os pagamentos devem ser efetuados depois de ter havido resultados e de estes terem sido verificados (por exemplo, redução de emissões). Portanto, é necessário criar confiança nestes incentivos prometidos. Sem uma previsão de quanto se deve pagar aos países de REDD+ pelas mudanças que efetuarem, é menos provável que REDD+ inicie a mudança transformacional que pretende alcançar.

2.4.2 Novas ideias e informações

REDD+ proporcionou um novo discurso sobre o valor das florestas em pé e seu papel no sequestro e armazenagem de carbono (Cronin e Santoso, 2010; Kengoum, 2011; May *et al.*, 2011a; Pham, 2011). Embora o conhecimento deste papel não seja novo, REDD+ aumentou a sensibilidade para o fato de as emissões de gases de efeito estufa (GEE) por desmatamento de florestas tropicais contribuírem com 17% das emissões globais (IPCC, 2007a) e para a necessidade crítica de reduzir este nível, para poder alcançar a meta de limitação do aumento de temperatura a 2°C acima dos níveis pré-industriais. Deste modo, REDD+ contribuiu também para aumentar a sensibilidade para os altos riscos do aquecimento global.

REDD+ também chamou a atenção para várias questões, novas e antigas, que indicam a necessidade de mudar as políticas e práticas habituais (*business-as-usual*) para poder realizar o potencial de REDD+. Exemplos incluem: i) direitos dos povos indígenas e das comunidades e conflitos sobre o uso da floresta entre grupos locais e operações comerciais florestais de grande escala; ii) governança, corrupção e a economia política do uso da floresta; iii) ineficiência e altos custos orçamentais das políticas e práticas que apoiam atividades destruidoras de florestas.⁵ Novas coligações de discursos que incluem atores nacionais e locais que estão aderindo às preocupações de REDD+ sobre direitos, conservação das florestas e desigualdades na exploração florestal, podem fazer uma diferença.

Finalmente, um aspecto que não foi muito discutido na literatura sobre REDD+ é seu potencial para redefinir os papéis existentes entre os países desenvolvidos e em desenvolvimento. Os países em desenvolvimento, ricos em florestas, têm a oportunidade de fornecer um serviço aos países desenvolvidos, pelo qual eles são pagos. Isto inverte o papel atual dos países em desenvolvimento, de

⁵ Claro que nenhum destes problemas é novo. Repetto e Gillis (1998) elaboraram um estudo de referência sobre o papel dos pontos 2 e 3; o ponto 1 foi focado décadas por ONGs e pesquisadores.

recipientes dependentes de ajuda para o desenvolvimento proporcionada pelos países desenvolvidos. REDD+ pode ser interpretado como um mecanismo para inverter situações, redefinindo os papéis dos países em desenvolvimento, ricos em florestas, de dependentes de ajuda para fornecedores de apoio aos países desenvolvidos na forma de um bem público global (mitigação do clima). Assim, REDD+ foi visto por alguns atores de países em desenvolvimento como uma contribuição para a soberania nacional, que pode encorajar os atores nacionais a participar de REDD+.

2.4.3 Novos atores e coligações

A mudança de incentivos econômicos, e novas ideias e discursos, podem levar a mudanças nas relações de poder entre os atores principais (Knight e Sened, 1995; March e Olsen, 1998; Marsh e Smith, 2000; Cleaver, 2002). Com a introdução de REDD+ e a promessa associada de incentivos nas arenas políticas nacionais e subnacionais, ocorrem mudanças *reais*. Depois de ser definido (ou se for definido) o carbono florestal, os que tiverem direito a esse carbono ganham poder. A posse de informações sobre o conceito de REDD+, as oportunidades potenciais que REDD+ pode proporcionar, ou os dados necessários para implementar REDD+, podem constituir novas fontes de poder. Estas modificações e as mudanças no poder de negociação podem dar origem, potencialmente, a mudanças adicionais – e indicam mudança transformacional (Figura 2.1).

Adicionalmente, entram novos atores na arena de REDD+, que ganham poder e influência na tomada de decisões (Schroeder e Lovell, 2011). Consequentemente, eles podem usar sua agência para mudar a representação política de interesses específicos e corrigir assimetrias de informação existentes. Estas modificações, por sua vez, podem mudar as relações de poder. Deste modo é ultrapassado o primeiro limite: uma ideia exógena muda as relações de poder endógenas e os processos de formulação e implementação de políticas devem reforçar estas dinâmicas para a mudança transformacional.

REDD+ atraiu muitos atores com diferentes agendas e ideologias, cada um deles tentando ganhar uma fatia do “bolo” que REDD+ representa. Isto resultou numa agenda de REDD+ diversificada e menos dirigida, que corre o risco de perder as características iniciais de REDD+ que tornaram este esquema inicialmente atrativo (Capítulo 3). Mas tais coligações gerais de diferentes interesses e atores com diferentes ideologias (ver o Quadro 3.1) também pode ser uma base para mudanças transformacionais. Um indicador-chave de qual cenário se concretizará é se o enfoque continua sobre REDD+, como objetivo, (Capítulo 18), ou se REDD+ fica diluído e um conjunto de atividades que não consegue diminuir significativamente as emissões.

REDD+ tem o potencial de gerar mudança transformacional mas, no fim, “o dinheiro é que manda” e o “discurso é secundário”. As mudanças nos incentivos financeiros e nas práticas discursivas podem fornecer meios poderosos para manter o enfoque no objetivo principal: aumentar o valor relativo das árvores em pé para que menos sejam abatidas.

2.5 Conclusões

As reduções de emissões evitando o desmatamento e a degradação florestal exigem mudanças institucionais e políticas importantes. Fornecemos uma óptica de 4Is para compreender as políticas e poderes no mecanismo de REDD+. A análise das instituições e de suas interdependências temporais e “rigidez”, e dos atores e seus interesses, ideias e informações pode ser útil para compreender o que induz a mudanças nas relações de poder, incentivos e práticas discursivas.

Apesar de todas as limitações apresentadas, tem havido progresso nas arenas políticas globais e nacionais. REDD+ atingiu posição de relevância nas agendas internacionais e nacionais e estão em curso processos políticos para criar arquiteturas de REDD+ desde que a ideia surgiu durante a COP 11 em Montreal, em 2005. Através da criação de novas coligações em volta do valor das florestas em pé REDD+ tem potencial para ser um agente de mudança (Capítulo 5). Mas a mudança transformacional dependerá da força dessas novas coligações, da extensão das mudanças nas práticas discursivas, e da criação de incentivos econômicos, a nível nacional e internacional, que dão mais valor a florestas em pé do que a florestas abatidas.

Neste capítulo focamos a discussão em torno de dois resultados estilizados do “jogo” de REDD+: o cenário habitual (*business-as-usual*) ou a mudança transformacional. Na maior parte dos países a realidade situa-se entre esses dois pontos e devem ser ultrapassados limites ou pontos críticos, por exemplo, a formação de novos e poderosos grupos a favor da mudança.

Os capítulos seguintes descrevem as principais escolhas para aumentar as probabilidades de mudança transformacional, incluindo como ultrapassar as limitações descritas aqui e tirar partido de oportunidades emergentes. A extensão da mudança dependerá da capacidade dos agentes nas arenas políticas de REDD+ para: i) gerir interesses diversos a todos os níveis e para todas as coligações de atores poderosos; ii) fornecer informações e proporcionar capacidade para transformar dados em conhecimentos que levem a uma mudança de atitudes entre agentes estatais e não estatais; e iii) comunicar uma visão mais ampla de REDD+ e da mitigação da mudança climática, que possa substituir os paradigmas de desenvolvimento existentes.