

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>



Política e poder nos processos de elaboração de políticas nacionais de REDD+

Monica Di Gregorio, Maria Brockhaus, Tim Cronin e Efrin Muharrom

- Para conseguir reduções de emissões através de REDD+ é necessário satisfazer quatro condições preliminares para superar as barreiras político-econômicas: i) autonomia relativa dos estados em relação aos principais interesses que provocam o desmatamento e a degradação florestal; ii) apropriação nacional dos processos de elaboração de políticas de REDD+; iii) processos de elaboração de políticas de REDD+ inclusivos; e iv) presença de coligações que exijam uma mudança transformacional.
- A formulação e a implementação de estratégias nacionais eficazes de REDD+ são mais difíceis nos países em que os atores internacionais são a única força motora dos processos de elaboração das políticas de REDD+.
- Para poder influenciar as prioridades políticas de forma significativa, novas coligações capazes de romper com as interdependências temporais institucionais e políticas necessitarão da participação de grupos de elite estatais e do engajamento de atores empresariais.

5.1 Introdução

Este capítulo apresenta uma análise dos processos de elaboração de políticas no que diz respeito à formulação e à implementação proposta de estratégias nacionais

(e federais) de REDD+ em sete países: Bolívia, Brasil, Camarões, Indonésia, Nepal, Peru e Vietnã. Usando o prisma da economia política, identificamos as principais barreiras a uma elaboração eficaz de políticas. Começando pelos principais fatores que determinam o desmatamento e os contextos específicos em cada país, primeiro identificamos os elementos-chave dos processos nacionais de elaboração de políticas, incluindo as condições estruturais, os atores dominantes que intervêm nas políticas e os processos que facilitam ou dificultam o desenvolvimento de políticas de REDD+ eficazes, eficientes e equitativas. Embora a situação das negociações internacionais sobre o clima certamente afete os processos nacionais de elaboração das políticas de REDD+, neste capítulo não analisamos o relacionamento entre os dois, e sim enfocamos o nível nacional.

Os países que estão desenvolvendo políticas de REDD+ estão progredindo a ritmos muito diferentes e colaboram em níveis diferentes com parceiros internacionais em acordos multilaterais ou bilaterais para a formulação de políticas de REDD+, com ênfase especial no desenvolvimento de capacidade (Capítulo 3). Seus regimes políticos são muito diversos, desde democracias a estados autoritários. Como era de se esperar, os regimes democráticos apresentam processos de elaboração de políticas mais abertos e inclusivos (Johannsen e Pedersen, 2008). Em todos os países, um grande número de atores dos níveis subnacional, nacional e internacional participam dos processos nacionais de elaboração de políticas de REDD+ (Hiraldo e Tanner, 2011a). Todos os processos de elaboração de políticas se movem em torno de questões políticas controversas e a arena política de REDD+ não é uma exceção.

Em cada um dos sete países houve importantes eventos ligados à formulação de políticas de REDD+ (Figura 5.1). Os principais resultados em matéria de políticas estão relacionados com o estabelecimento de novas instituições, procedimentos e desenvolvimento de capacidade relacionados com atividades de preparação – até hoje a formulação e implementação de políticas concretas foi limitada. É possível que este avanço lento em geral reflita os atrasos na obtenção de financiamento das negociações climáticas globais, mas a luta interna de poder também tem influência.

Este capítulo usa um quadro de análise de economia política com base nos “quatro Is” descritos no Capítulo 2: instituições, ideias, interesses e informação, com enfoque especial nos três primeiros. Investigamos interdependências temporais *institucionais* e políticas, os *interesses* dos atores que impulsionam o desmatamento e a degradação florestal e a forma em que suas *ideias* se traduzem em práticas discursivas (Figura 5.2). Todos esses fatores afetam o poder das coligações dominantes que permitem ou limitam a mudança transformacional nesse âmbito de políticas. Definimos mudança transformacional como uma mudança em atitudes, discursos, relações de

poder e ações deliberadas (políticas e/ou protesto) necessárias para afastar a formulação e implementação de políticas das abordagens favoráveis ao cenário habitual (*business-as-usual*) e apoiar (direta ou indiretamente) a redução das emissões por desmatamento e degradação florestal e o aumento dos estoques de carbono florestal (Capítulo 2). Argumentamos que quatro precondições devem ser satisfeitas para facilitar a mudança transformacional. Em termos de interesses, a mudança transformacional requer: i) um alto grau de autonomia do estado frente aos poderosos interesses econômicos que contribuem para os principais motores do desmatamento e da degradação florestal em termos das precondições institucionais e políticas que essa mudança requer; ii) apropriação por parte do governo do país dos processos de elaboração das políticas de REDD+; iii) inclusão das partes interessadas nos processos de elaboração das políticas de REDD+; e iv) em termos da dinâmica das políticas, exige a presença de coligações dominantes que desejem deixar de lado as práticas habituais (*business-as-usual*) (Figura 5.2).

5.2 Métodos

A análise a seguir baseia-se nos resultados de dois módulos de pesquisa do componente de análise de políticas do Estudo Comparativo Global sobre REDD+ (GCS) em curso, liderado por CIFOR (ver o Apêndice).

O primeiro módulo é uma *análise de políticas* que investiga o contexto político no qual as estratégias nacionais de REDD+ estão se desenvolvendo e identifica possíveis interdependências temporais e obstáculos às ações de REDD+. Seu enfoque principal são as condições político-econômicas, institucionais e de governança de cada país. A investigação em cada país incluiu pesquisa documental, entrevistas com especialistas e revisão de documentos de políticas.

O segundo módulo é uma *análise da mídia* dos discursos de políticas, que investiga a composição do âmbito das políticas, as declarações quanto a posturas ou pontos de vista dos atores-chave e o potencial para a formação de coligações para alcançar a mudança transformacional. Analisamos como os debates sobre políticas de REDD+ são enquadrados na mídia e comparamos o discurso predominante com os contra-discursos (Hajer, 1995; Boykoff, 2008). Os *ângulos de abordagem da mídia* são “padrões de conhecimento, de interpretação e de apresentação, de seleção, ênfase e exclusão, através dos quais os especialistas em simbologia frequentemente articulam o discurso” (Gitlin, 1980:7). A codificação e análise sistemática dos ângulos de abordagem da mídia identificaram os principais atores em matéria de políticas que apoiaram os ângulos escolhidos nos artigos, suas atitudes em relação a REDD+ e suas práticas discursivas. Estão incluídos nesta análise artigos de três importantes jornais nacionais publicados entre dezembro de 2005 e dezembro de 2009. A análise comparativa baseia-se nos dados da mídia coletados pelos estudos de caso individuais.

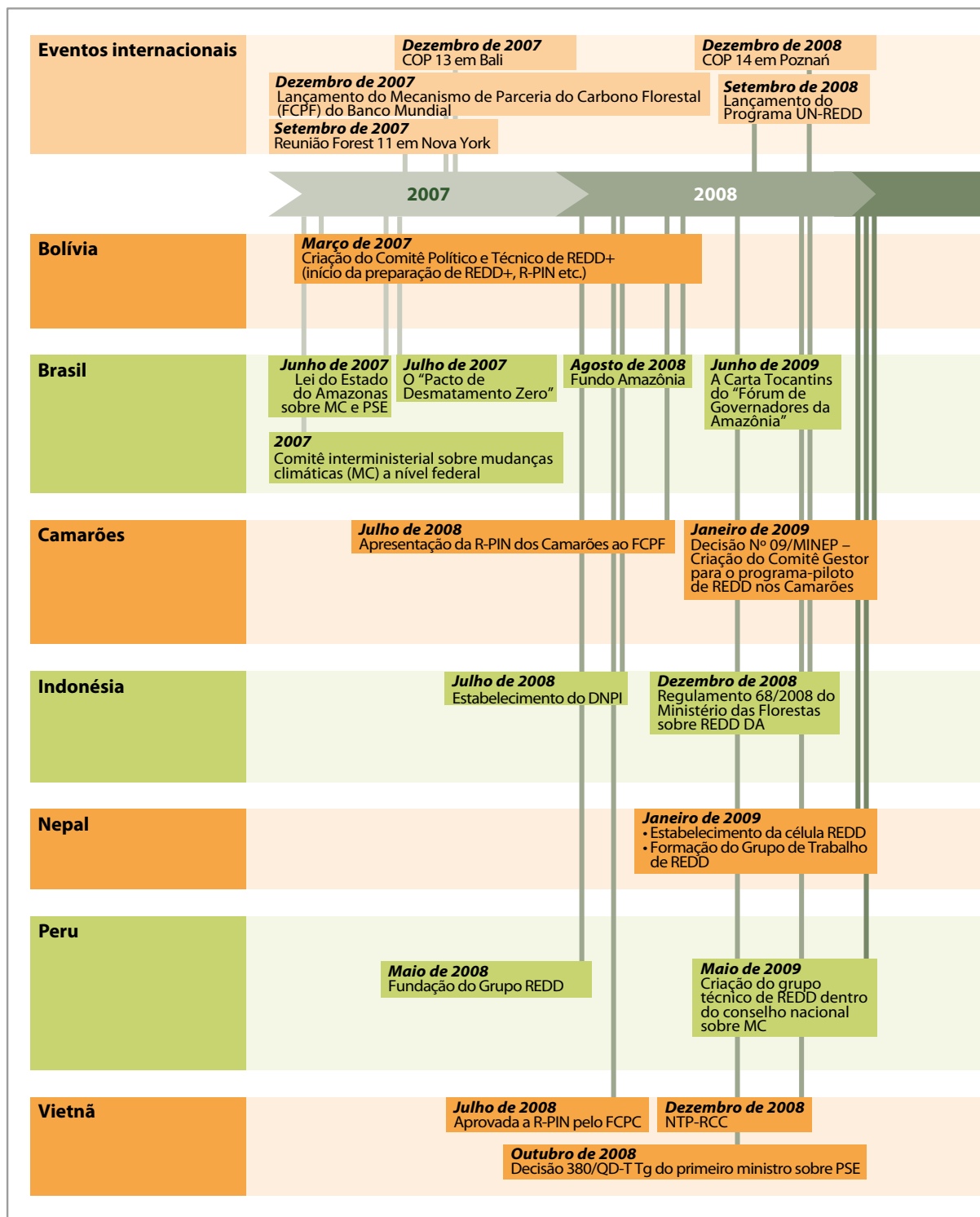
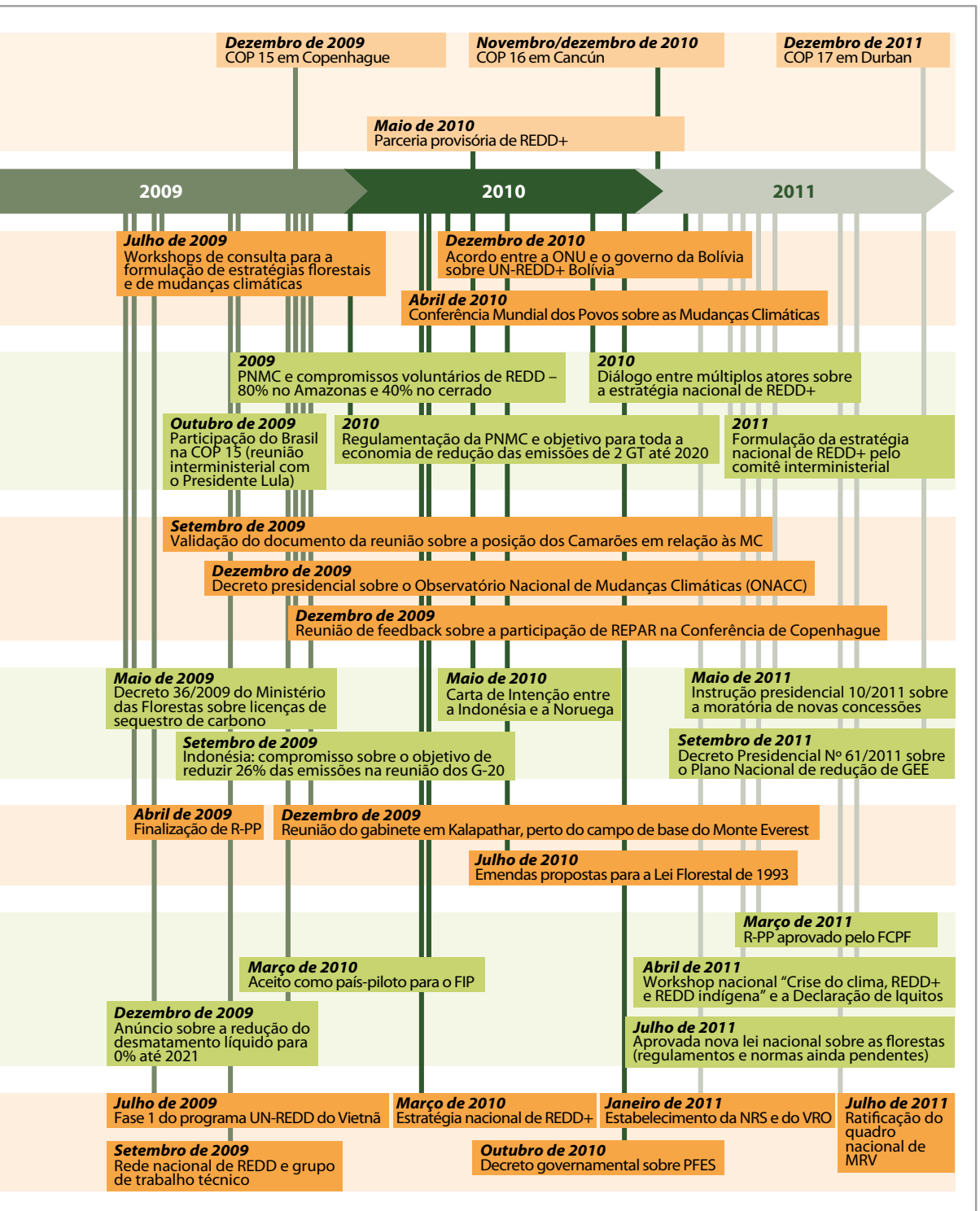


Figura 5.1 Eventos-chave relativos às políticas de REDD+ por país



5.3 Contexto institucional, interdependências temporais e interesses

Os fatores que limitam a mudança transformacional são determinados pela interação entre a estrutura institucional, as políticas anteriores e os interesses consolidados que operam nos setores que causam o desmatamento e a degradação florestal. Todos esses juntos criam interdependências temporais que são difíceis de superar. A literatura especializada destaca diversas causas de desmatamento e degradação, desde causas diretas como a expansão agrícola em grande e pequena escala até fatores indiretos como as políticas estatais e poderosos interesses empresariais dentro e fora do setor florestal (Rudel, 2007; Brockhaus *et al.*, 2012). Frequentemente os fatores determinantes mais relevantes resultam de fortes incentivos econômicos, que muitas vezes atuam em conjunto (Lambin *et al.*, 2001).

A mudança transformacional exige um estado que possa operar com alguma autonomia em relação aos setores que impulsionam o desmatamento e a

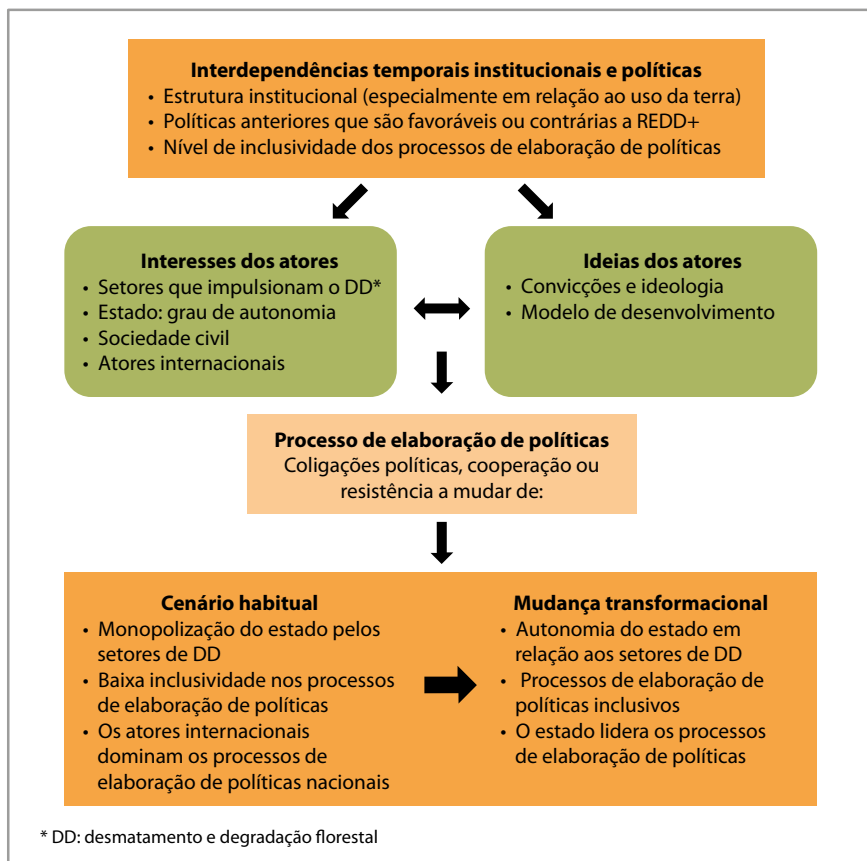


Figura 5.2 Quadro de economia política

degradação florestal e que trabalhe no interesse da sociedade como um todo (Karsenty e Ongolo, 2012). *Autonomia* do estado refere-se ao grau em que os atores estatais podem tomar decisões sobre políticas independentemente de vários setores. A forma que esta autonomia toma é definida pela história específica da cada um dos países. Um estado deve ser capaz de resistir às pressões exercidas pelos setores que se beneficiam da exploração das florestas e das mudanças no uso da terra para que a mudança transformacional possa ocorrer. Mas a autonomia deve ser acompanhada de processos de elaboração de políticas inclusivas, que se traduzam em uma forma de autonomia integrada (Evans, 1995). Quanto mais inclusivo o sistema político, maior a probabilidade de o estado servir os interesses de uma parte mais ampla da sociedade, porque as reivindicações dos interesses menos poderosos, como a sociedade civil, são mais bem representados em sistemas desse tipo (Jenkins, 1995).

Há provas substanciais de falta de autonomia do estado frente aos setores que estimulam o desmatamento e a degradação florestal. Pode haver conivência e corrupção, ou simplesmente uma governança fraca das florestas, aspectos considerados como os principais desafios ao desenvolvimento e implementação eficaz das políticas de REDD+ (Kanninen *et al.*, 2007). A extração ilegal de madeira e a falta de aplicação da legislação são problemas endêmicos em muitos países tropicais de grande riqueza florestal (Brack, 2005). As análises em curso indicam que há uma forte relação entre a governança das florestas e as condições gerais de governança e seu impacto nos processos de elaboração de políticas de REDD+ (WRI, 2009).

A análise a seguir examina quatro importantes condições político-econômicas e institucionais: i) os principais motores do desmatamento, que representam os interesses que preferem manter o cenário habitual, o chamado *business-as-usual*; ii) as políticas que favorecem ou dificultam os objetivos de REDD+ e as estruturas institucionais relacionadas; iii) a autonomia do estado frente aos atores econômicos que estimulam o desmatamento e a degradação florestal; e iv) o nível de inclusividade dos processos de elaboração de políticas (Tabela 5.1).

A primeira condição refere-se aos *motores do desmatamento e da degradação florestal*. A expansão agrícola, incluindo a pecuária extensiva, é a principal causa do desmatamento, embora o impacto relativo da agricultura em grande escala em comparação com a agricultura em pequena escala e de subsistência varie. Esta é seguida pela extração de madeira, mineração e desenvolvimento de infraestrutura (Tabela 5.1). Conseqüentemente, a fim de combater o desmatamento e a degradação florestal de maneira eficaz, os formuladores de políticas precisam identificar as principais limitações à elaboração de políticas nos setores florestal, agrícola, da pecuária extensiva e mineração e criar novas estruturas de incentivos (ver no Quadro 5.1 um estudo sobre o Brasil). Os rendimentos elevados que estes setores geram tornam particularmente difícil

Tabela 5.1 Causas do desmatamento, políticas contrárias/favoráveis a REDD+ e autonomia dos atores estatais

País	Causas do desmatamento e da degradação florestal	Políticas contrárias aos objetivos de REDD+	Políticas favoráveis a REDD+	Falta de autonomia ou possível monopolização por parte dos interesses especiais	Pontuação de categoria de democracia (índice)*	Grau de centralização
Brasil	Pecuária extensiva; agricultura (grande e pequena escala); infraestrutura; extração seletiva de madeira; mineração; incêndios	Crédito rural para a pecuária extensiva (embora mais limitado do que no passado) ou o desenvolvimento de infraestrutura (estradas e represas); má aplicação das regras de ocupação da terra	Requisito de conservação em terras privadas segundo o Código Florestal; melhor aplicação das políticas de uso da terra (incluindo as áreas protegidas); zoneamento econômico e ecológico; esforços para certificar a legalidade dos produtores nas cadeias comerciais (carne bovina, soja); processo de regularização da terra e demarcação das terras indígenas; monitoramento do desmatamento em tempo real	Média-alta (especulação imobiliária; extração ilegal de madeira; pecuária extensiva; evasão fiscal; tráfico de drogas; relações patrão-cliente e campanhas eleitorais)	Democracia imperfeita (7.12)	Sistema federal
Peru	Agricultura (predominantemente de pequena escala); infraestrutura; extração ilegal de madeira; mineração	Regimes e políticas fiscais que apoiam a migração e expansão agrícola; projetos de infraestrutura rodoviária; projetos de infraestrutura de energia (petróleo, biocombustíveis e hidrelétricas); apoio à expansão da mineração; ausência de políticas ambientais e de desenvolvimento sustentável na Amazônia	Aprovação da Lei 29.763 <i>Ley Forestal y de Fauna Silvestre</i> (Nova Lei sobre as Florestas e a Fauna) que ainda não entrou em vigor; acordo comercial Peru-EUA; acordo de livre comércio com a China sobre proteção florestal e ambiental; acordo comercial Peru-UE (REDD+, certificação florestal, gestão sustentável das florestas); Lei 29.785 <i>Ley de Consulta Previa</i> (lei sobre a consulta prévia); programa nacional de conservação das florestas	Média-alta (corrupção de funcionários públicos e profissionais); poderosos cartéis que favorecem a extração ilegal de madeira, a produção de coca e cocaína e a mineração informal	Democracia imperfeita (6.59)	Centralizado
Indonésia	Agricultura (em grande escala, incluindo plantações florestais como a palma de óleo, de pequena escala e de subsistência); extração de madeira, mineração	Dependência fiscal da floresta e da mineração; incentivos fiscais para os produtos florestais, produtos agrícolas, papel e polpa de papel; permissões de exploração mineral em áreas protegidas; concessões fiscais e não fiscais para o desenvolvimento agrícola e energético; desenvolvimento de biocombustíveis; alocação de terras para plantações de palma de óleo	Moratória sobre a concessão de novas licenças e melhoria da governança de florestas primárias naturais e turfeiras (embora seja considerada uma política fraca, devido à influência das empresas sobre o governo)	Média-alta (pressão exercida pelas plantações em grande escala e os setores de extração de madeira, produção de papel e polpa de papel, mineração e campanhas eleitorais)	Democracia imperfeita (6.53)	Descentralizado com tensões

Bolívia	Agricultura (pequena e grande escala); colonização e produção de soja, desenvolvimento de infraestrutura; extração (legal) de madeira; mineração	Incentivos políticos e econômicos no setor agrícola (agronegócio de soja e cana-de-açúcar); projetos de infraestrutura iminentes (estradas, represas); apoio para a colonização do norte da Amazônia	Melhor monitoramento florestal da extração ilegal de madeira; maior reconhecimento dos direitos locais de ocupação da terra; regime jurídico sobre a gestão sustentável das florestas; descentralização da gestão florestal	Baixa (madeireiros ilegais subornam policiais florestais e rodoviários, mas não parece que a administração nacional esteja envolvida)	Regimes híbridos (5.84)	Descentralizado
Nepal	Agricultura; extração ilegal de madeira; reassentamentos humanos; infraestrutura; incêndios	Modernização agrícola e desenvolvimento de infraestrutura associada; desenvolvimento de energia hidrelétrica; construção de estradas locais; mineração de areia, pedregulhos e pedras; ausência de uma política global sobre o uso da terra	Subsídios para querosene, biogás, micro-hidrelétricas, energia solar e fogões melhores; programa de silvicultura comunitária	Média-alta (exploração ilegal de madeira e contrabando para a Índia e Tibete (China); invasão de áreas florestais; políticos, burocratas e líderes comunitários corruptos)	Regimes híbridos (4.24)	Descentralizado
Camarões	Agricultura (média e pequena escala, de subsistência); extração de madeira; mineração	Desvalorizações que estimulam as exportações de madeira; infraestrutura (estradas, vias férreas e represas); mineração e projetos de agricultura em grande escala	Lei nº 2011/08 de Diretrizes para o Planejamento Territorial e o Desenvolvimento Sustentável nos Camarões	Alta no setor de extração de madeira (a corrupção que facilita a extração ilegal de madeira inclui as elites nacionais e locais)	Autoritário (3.41)	Descentralizado mas com limites
Vietnã	Agricultura; infraestrutura; extração de madeira; incêndios; agricultura itinerante; migração	Infraestrutura (estradas e hidrelétricas); autossuficiência alimentar e desenvolvimento de culturas comerciais (borracha e café); Plano Nacional de Desenvolvimento Socioeconômico; programas de crédito para reduzir a pobreza; alocação de terras; desenvolvimento econômico como objetivo principal da Estratégia de Desenvolvimento Florestal	Decisão 380 e Decreto 99; pagamento por serviços ambientais florestais, incluindo regulamentação da distribuição de benefícios (concepção sólida, mas implementação limitada); Lei de Proteção e Desenvolvimento das Florestas 2004 e Lei de Terras 2003; base legal para os direitos sobre o carbono; Estratégia Nacional de Mudanças Climáticas e programa nacional de REDD+	Média-alta (principalmente a nível local e em relação às empresas estatais e de administração da terra)	Autoritário (2.96)	Centralizado

Baseado em May *et al.* (2011b), Dkamela (2011), Indrarto *et al.* (2012), Pham *et al.* (2012), CEDLA e CIFOR (2011a), Forest Action e CIFOR (2011), DAR e CIFOR (2012)

* Uma pontuação alta no índice indica democracia, enquanto uma pontuação baixa indica um regime autoritário (Unidade de Informação de The Economist, 2011)

Quadro 5.1 REDD+ à brasileira: a integração de antigas sanções e novas recompensas

Jan Börner e Sven Wunder

A implementação de REDD+ requer políticas que transformem eficazmente as decisões sobre o uso da terra e das florestas. Na maioria dos contextos, essas mudanças implicam a perda de benefícios econômicos para os usuários da terra, pelo menos a curto prazo. Além dos custos de implementação, toda a política eficaz de REDD+ terá, inevitavelmente, consequências no plano de distribuição. Em um cenário ideal, REDD+ maximizaria a rentabilidade e a equidade. No entanto, na prática, os formuladores de políticas tendem a enfrentar *tradeoffs* difíceis entre esses dois objetivos.

Na Amazônia brasileira, os direitos de propriedade da terra e de uso das florestas são extremamente concentrados. O Senado brasileiro está estudando a possibilidade de uma grande liberalização da legislação, atualmente restritiva, sobre o uso da terra, a fim de se adaptar à realidade de que em geral essas leis não são cumpridas. A aplicação eficaz do Código Florestal brasileiro atual – por exemplo, a obrigatoriedade de conservar 80% das florestas que se encontram em propriedades agrícolas – iria contra o setor agroindustrial do país, que cresce rapidamente e utiliza grandes extensões de terra. Por outro lado, as abordagens de REDD+ baseadas unicamente em incentivos, tornariam necessário compensar os proprietários das terras por não infringir os regulamentos atuais de conservação, o que é politicamente delicado. Assim, na COP 15 em 2009, o Brasil propôs uma abordagem de REDD+ que combina a aplicação mais rigorosa da lei com um programa nacional compensatório de pagamentos por serviços ambientais (PSA).

Encontrar a combinação perfeita de sanções regulamentares e recompensas de PSA tem consequências não só para a equidade, mas também para os custos de implementação. A aplicação das leis de conservação requer operações de campo dispendiosas, mas também pode produzir rendas através de multas que podem compensar parcialmente os custos de sua implementação. Por outro lado, os PSA implicam consideráveis gastos orçamentários, com custos de oportunidade políticos frente a outras despesas públicas. Para conferir uma dimensão de justiça a REDD+ indenizando os custos de oportunidade – quer sejam legais ou ilegais, mas tolerados – dos proprietários de terras gera custos significativos, principalmente se os bons gestores da floresta no passado (por exemplo: os povos indígenas da Amazônia e os residentes tradicionais das florestas) também forem indenizados.

As abordagens híbridas de sanções e recompensas têm vantagens e desvantagens. Como mecanismo independente, os PSA podem ser aplicados simplesmente suspendendo os pagamentos aos usuários da terra que não respeitarem os regulamentos. Os beneficiários de PSA esperarão receber como compensação pelo menos seus custos de oportunidade.

continua na página seguinte

Quadro 5.1 (continuação)

No entanto, em conjunto com os regulamentos preexistentes, os PSA tornam-se subsídios ao cumprimento, que normalmente não compensam totalmente os usuários da terra por obedecer as leis de conservação. Com essa combinação de políticas, a suspensão dos pagamentos pode não ser suficiente para encorajar eficazmente a conservação se a ameaça da aplicação dos regulamentos for percebida como improvável, por exemplo, em áreas fronteiriças remotas. A aplicação imperfeita do componente complementar da sanção também pode levar os usuários da terra a embolsar o PSA e continuar com suas atividades habituais. Portanto, os formuladores de políticas que integrem eficazmente as políticas de REDD+ baseadas em sanções e recompensas dependerão de ferramentas de planejamento que possam prever os custos de implementação especialmente heterogêneos e os efeitos sobre o bem-estar da implementação sinérgica das ferramentas de conservação. Em sistemas de governança ambiental parcialmente descentralizada como o do Brasil, os custos da implementação de políticas ambientais são compartilhados entre governos nacionais e subnacionais. Assim, também serão necessários novos mecanismos de compartilhamento de benefícios e custos em todos os órgãos administrativos a fim de obter resultados eficazes e equitativos.

Fonte: Börner *et al.* (2011)

reformular os incentivos. Embora os setores que propiciam o desmatamento e a degradação florestal sejam bem conhecidos, continua sendo difícil quantificar os impactos de cada setor nesse desmatamento e degradação florestal na maioria dos países.

As políticas que apoiam os motores do desmatamento e as *estruturas institucionais* associadas dificultam a mudança transformacional e criam *interdependências temporais* que são difíceis de evitar. Na maioria dos países, os regimes fiscais favorecem a exploração das florestas para o desenvolvimento econômico, como por exemplo o apoio ao crédito rural para a pecuária extensiva no Brasil (embora tenham sido reduzidos e estejam ligados a medidas de sustentabilidade ambiental) e isenções fiscais para os biocombustíveis e o estabelecimento de plantações na Indonésia (Tabela 5.1). O financiamento público para desenvolvimento de infraestrutura também é um elemento fundamental no apoio à expansão destas atividades. Com o tempo, essas políticas criam estruturas institucionais que aumentam a rentabilidade de usos da terra que competem entre si, o que consolida de fato o poder dos principais setores que causam o desmatamento e a degradação florestal. O desafio é romper com essas interdependências temporais. Todos os países também dispõem de políticas em vigor capazes de favorecer a formulação e a implementação de políticas de REDD+. Entre outras, há políticas sobre pagamentos por serviços ambientais; regulamentos florestais que promovem a

gestão sustentável das florestas; conservação, reflorestamento e florestamento; e despesas governamentais cuja finalidade é aumentar a eficiência energética e proporcionar alternativas aos produtos florestais. Mas, em geral, estas políticas contam com menos recursos e abrangem áreas muito limitadas, quando comparadas com as que dão apoio aos motores do desmatamento (Tabela 5.1).

Além do setor empresarial, o próprio estado tem interesses econômicos e políticos na exploração e conversão das florestas, já que estas atividades contribuem para as metas de desenvolvimento econômico e proporcionam ao país recursos financeiros na forma de impostos e outros tributos. Para proporcionar estruturas de incentivos é imprescindível que o estado tenha um *grau de autonomia* suficiente frente aos atores econômicos que impulsionam o desmatamento (Karsenty e Ongolo, 2012). Se há altos níveis de conivência entre o estado e os atores sociais, é porque há falta de autonomia. Todos os sete países aqui estudados enfrentam desafios nesse sentido (Tabela 5.1). O Nepal e o Peru enfrentam dificuldades na aplicação da legislação florestal, principalmente a nível local, onde operam as redes patrão-cliente. No Brasil e na Indonésia, os grandes agronegócios, os latifundiários pecuaristas e as empresas de extração de madeira pressionam constantemente o governo para proteger suas fontes de renda. Isto é demonstrado pela feroz oposição por parte dos interesses empresariais ao Código Florestal Brasileiro e à Moratória da Indonésia. A maior parte dessa pressão é aplicada nos bastidores, mas seus efeitos são visíveis na formulação final das políticas, na implementação limitada destas políticas e nos baixos níveis de cumprimento das políticas existentes (Coen, 2004). Nos últimos anos, o Brasil demonstrou uma capacidade muito maior de resistir a esse tipo de pressão do que a Indonésia, que tem um longo histórico de relações “amigáveis” entre funcionários do governo e interesses empresariais em todos os níveis. Em muitos desses países, permissões concedidas para a extração ilegal de madeira frequentemente são utilizadas para levantar fundos para financiar campanhas eleitorais. No Vietnã, o principal desafio encontra-se na corrupção e na conivência que existem nas empresas estatais, no governo local e entre os funcionários públicos. Nos Camarões é bem visível o alto grau de influência que os interesses que impulsionam o desmatamento exercem sobre o estado, onde mais de 90% das atividades de extração ilegal de madeira envolvem as elites locais e nacionais. A autonomia do estado não é suficientemente forte em nenhum dos sete países para apoiar mudanças audaciosas das políticas que indicariam uma ruptura fundamental com o modelo tradicional de desenvolvimento que depende da exploração não sustentável dos recursos naturais. Provavelmente os atores estatais no Vietnã, seguidos pelos do Brasil, são os que se encontram melhor situados para apoiar independentemente uma mudança desse tipo. Em todos os outros casos, a mudança transformacional exigirá alianças mais amplas entre partes do estado e outras forças capazes de romper com as interdependências temporais. Em uma certa medida, os atores internacionais e a sociedade civil

podem contribuir exigindo essas mudanças. A Noruega é um dos principais doadores internacionais que apoiam esses esforços (ver o Quadro 5.4).

Finalmente, quanto mais *inclusivos* forem os processos de elaboração de políticas, mais provável será que as políticas de REDD+ incluam considerações sobre equidade e menos provável que surjam tensões e conflitos abertos entre os atores políticos e as partes interessadas. A inclusividade nos processos de elaboração de políticas é afetada pelo tipo de regime político e por seu grau de centralização. Usamos índices de democracia e o grau de centralização real do sistema político como indicadores diretos da inclusividade (Tabela 5.1). Os regimes políticos dos sete países são bem distintos, indo da democracia ao autoritarismo; o mesmo ocorre com o grau de centralização, há países altamente centralizados (Vietnã), países federais e países descentralizados (Brasil, Indonésia). De uma maneira geral, os regimes mais autoritários como os do Vietnã e dos Camarões tendem a ser mais centralizados e têm formas exclusivas de participação nos processos de elaboração de políticas. Mas há alguns regimes, como o do Peru, que são democráticos e relativamente centralizados. Os países mais democráticos tendem a ser inclusivos na tomada de decisões de políticas. Os países como a Indonésia e os Camarões foram sujeitos a processos variados de descentralização e recentralização (Ribot, 2003; Oyono, 2004). De uma forma geral, o Vietnã e os Camarões representam os regimes políticos exclusivos, enquanto o Brasil, Peru e Indonésia são mais inclusivos. A Bolívia e o Nepal têm regimes híbridos, com características democráticas e autoritárias, caracterizados por inclusividade limitada. A inclusividade dos regimes políticos provavelmente terá impacto na inclusividade de certos processos de elaboração de políticas, incluindo os de REDD+ (ver no Quadro 5.2 uma análise mais detalhada deste fenômeno nos processos de consulta sobre REDD+ na Tanzânia).

5.4 Discurso de políticas e coligações para a mudança

A mídia pode ser percebida como um espelho dos processos de elaboração de políticas em curso e a *análise da mídia* é usada aqui para identificar os discursos de política dominantes e a medida em que estes discursos são compartilhados entre atores. As coligações transformacionais usam práticas discursivas que desafiam os cenários habituais e exigem mudanças nas instituições, políticas e estruturas de incentivos do modelo tradicional de desenvolvimento econômico, que se baseia na exploração dos recursos florestais. Contudo, o reflexo que a mídia dá dos processos de elaboração de políticas é somente parcial. Nem todos os atores usam a mídia como um meio de influenciar as políticas e a opinião pública; os interesses comerciais tendem a evitar a mídia e preferem pressionar o governo de formas mais discretas (Coen, 2004). O mesmo ocorre com os cientistas, embora os institutos de pesquisa tenham mais representação na mídia do que as empresas.

Quadro 5.2 Vincular os conhecimentos e a ação: formulação de políticas de REDD+ na Tanzânia

Salla Rantala

A utilização de diferentes tipos de conhecimentos pertinentes de formas que aumentem a eficácia, eficiência e equidade da elaboração de políticas é um desafio urgente para os países durante a preparação de suas políticas nacionais de REDD+. Os formuladores de políticas dependem cada vez mais de mediadores do complexo conhecimento científico relacionado com a mudança climática e os sistemas necessários para combater essa mudança. Ao mesmo tempo, muitas vezes as propostas resultantes refletem os processos de negociação política entre diversos atores que contam com recursos e capacidades também distintos, em vez de refletir processos lineares de formulação de políticas baseados em dados concretos.

Na Tanzânia, a Força-Tarefa de REDD+ liderada pelo governo recebeu contribuições da sociedade civil, instituições de pesquisa, governos locais e parceiros internacionais para o desenvolvimento da estratégia nacional de REDD+. As organizações com um forte mandato para difundir informações relevantes a REDD+ compartilharam suas experiências de participação no processo de elaboração de políticas. Embora os mecanismos formais frequentemente incluam workshops e treinamento, os pontos de entrada citados com mais frequência como mais eficazes para influenciar as políticas foram atrair organizações aliadas adequadas, tanto dentro como fora do governo, para realizar atividades conjuntas de defesa, assim como trabalhos sutis de diplomacia com pessoas de alto nível nos diferentes setores. Também foi alcançado um consenso considerável em relação à necessidade de apresentar os verdadeiros sucessos locais a fim de convencer os formuladores de políticas. A maior dificuldade para vincular os conhecimentos pertinentes à elaboração de políticas de REDD+ era o elevado custo de atrair a atenção dos funcionários-chave. Os organizadores de eventos de troca de informações têm que competir pelo tempo limitado dos participantes alvo. Face a uma enorme quantidade de eventos organizados, os funcionários podem acabar por basear sua escolha de participação em um evento nos recursos disponíveis para as despesas, tais como ajudas de custo, em vez de se basearem no conteúdo do evento.

Esta dificuldade demonstra a inter-relação existente entre os canais de recursos e a informação na elaboração de políticas. Outras barreiras mencionadas pelos entrevistados na Tanzânia estão relacionadas com a capacidade e disposição dos decisores de levar em conta recomendações que diferem de suas próprias opiniões prévias, assim como a lentidão do sistema burocrático para reagir a dados concretos. O fato de que a interação é limitada a funcionários de nível médio e às divisões executivas do governo, em vez de incluir os “decisores reais” também foi mencionado como um dos motivos das falhas na vinculação eficaz dos conhecimentos à ação.

A cobertura de REDD+ na mídia nos sete países aqui estudados começou depois que o Mapa do Caminho de Bali foi lançado na COP 13 em 2007. Desde então, o número de artigos que apareceram na mídia aumentou, mas o nível de cobertura difere substancialmente entre os países. Entre dezembro de 2005 e 2009, três importantes jornais publicaram cerca de 190 artigos na Indonésia e 250 no Brasil sobre REDD+, enquanto nos outros países a cobertura permaneceu inferior a 15 artigos (Cronin e Santoso, 2010; CEDLA e CIFOR, 2011b; Kengoum, 2011; May *et al.*, 2011a; Pham, 2011; Forest Action e CIFOR, 2012; Libelula e CIFOR, 2012).

5.4.1 Apropriação

Para que os governos possam liderar uma mudança sustentável no âmbito das políticas nacionais de REDD+, precisam controlar os processos de elaboração de políticas e demonstrar vontade política de implementar essas estratégias. Analisando em que medida os atores estatais nacionais participam da preparação do discurso de políticas na mídia pode indicar o grau de apropriação pelo governo dos processos de elaboração de políticas de REDD+. Os dados apresentados aqui se baseiam no número de pessoas que atuam no âmbito das políticas (Tabela 5.2) e em suas práticas discursivas em relação a REDD+, como apresentadas pela mídia.

Em quatro dos sete países estudados, os atores estatais dominam os discurso da mídia. Enquanto na Bolívia a maioria dos atores estatais consideram REDD+ como um mecanismo de compensação e o rejeitam unilateralmente, no Vietnã e na Indonésia, os atores estatais são muito favoráveis a REDD+. O discurso sobre as políticas no Brasil é dominado por atores estatais de nível nacional (26%), mas uma grande diversidade de partes interessadas é representada na mídia, particularmente as organizações não governamentais (ONGs) ambientais internacionais, os institutos de pesquisa e os atores da sociedade civil nacional. A Indonésia também apresenta uma grande diversidade de atores, principalmente ONGs internacionais. Uma peculiaridade do sistema descentralizado da Indonésia é o número relativamente alto de atores subnacionais, o que reflete as negociações em curso entre os governos central e local sobre o controle dos recursos e decisões de políticas de REDD+ (Cronin e Santoso, 2010; ver também o Quadro 6.2). O Brasil e a Bolívia – o primeiro um estado federal e o segundo um estado descentralizado – são os únicos dois outros países onde os atores subnacionais estão presentes na mídia.

O Nepal tem uma alta presença de atores da sociedade civil na mídia, que supera em muito a dos atores estatais. Os órgãos intergovernamentais e os institutos de pesquisa internacionais vêm em seguida. Mas embora eles trabalhem em conjunto com o governo na maioria dos países, dominam completamente o discurso de políticas nos Camarões e no Peru. De fato, os Camarões apresentam o nível mais fraco de controle governamental sobre o

Tabela 5.2 Atores que moldam o discurso político (percentagem do total de atores que expressam sua postura sobre REDD+ na mídia)

Grupo de Atores	Indonésia	Brasil	Bolívia	Vietnã	Nepal	Camarões	Peru
Estatal (nacional)	45	26	50	67	17	8	12
Estatal (subnacional)	7	2	3	0	6	0	0
Empresarial	3	4	10	6	6	0	0
Intergovernamental	8	7	9	27	6	17	25
Pesquisa (internacional)	5	11	0	0	6	42	25
ONGs e ONGs ambientais (internacionais)	16	17	10	0	0	0	25
Pesquisa (nacional)	6	13	3	0	12	25	0
Atores da sociedade civil (ONGs nacionais e ambientais)	10	20	15	0	47	8	13
% total das organizações	100	100	100	100	100	100	100
Número total de organizações	219	113	60	32	17	12	8

discurso de políticas e parece que as estratégias de REDD+ são promovidas principalmente por atores internacionais; no Peru a situação é semelhante. Embora em parte isso possa indicar uma falta de capacidade por parte do estado de intervir em questões técnicas complexas como REDD+, também pode ser um indicador da lentidão do progresso nos processos de elaboração de políticas e de falta de vontade política para dedicar recursos e esforços à formulação e implementação de uma estratégia nacional de REDD+. Nos Camarões essa situação parece indicar que as ações de políticas sustentadas e eficazes em relação a REDD+ poderão tornar-se limitadas num futuro próximo. O perfil do Nepal é diferente: a sociedade civil tem maior representação na mídia do que o governo e é a principal partidária das políticas de REDD+ (ver o Quadro 5.3).

De uma forma geral, os governos do Brasil, Indonésia e Vietnã mantêm um controle firme dos processos de elaboração de políticas de REDD+ a nível nacional e apoiam proativamente a atuação nesse sentido, embora na Indonésia e no Vietnã isso ocorra em estreita colaboração com doadores internacionais. Uma análise da mídia norueguesa reflete isso, já que o debate também é determinado em grande parte pelo governo norueguês e as ONGs ambientais

nacionais (ver no Quadro 5.4, o ponto de vista de um país doador). No Nepal, o controle exercido pelo governo é mais limitado e REDD+ é discutido na mídia principalmente pelas associações de usuários das florestas. Nos Camarões e no Peru, a voz e a posição do governo estão praticamente ausentes, o que indica um nível baixo de apropriação nacional dos processos de elaboração de políticas de REDD+. Os atores internacionais podem exigir a formulação de políticas de REDD+, mas o progresso dessas políticas provavelmente sofrerá com essa ausência de apropriação nacional.

5.4.2 Vozes ausentes e discurso oculto

Tanto a autonomia do estado frente aos agentes que impulsionam o desmatamento, a apropriação governamental dos processos de elaboração de políticas e uma atitude positiva em relação a REDD+ são requisitos indispensáveis para haver avanço nas políticas, mas não são suficientes para assegurar a formulação eficaz e equitativa de estratégias nacionais de REDD+. A mudança transformacional precisa que os atores de elaboração de políticas e coligações sejam capazes de guiar os debates sobre políticas em novas direções diferentes dos cenários habituais, rompendo assim com as interdependências temporais institucionais e político-econômicas (Laumann e Knoke, 1987). Inevitavelmente, eles enfrentarão resistência por parte de coligações conservadoras defendendo o *status quo*. Se essa mudança transformacional ocorrerá ou não dependerá da coligação que finalmente dominar os círculos políticos. Para conseguir essa dominância será necessário contar com a colaboração, pelo menos em parte, das elites estatais e dos interesses comerciais. As coligações podem ser formadas com base em interesses comuns, convicções ideológicas ou num discurso comum (Hajer, 1995; Sabatier, 1999; Benford e Snow, 2000; Di Gregorio, 2012).

Não são apenas as vozes dominantes na mídia que revelam a posição dos atores de elaboração de políticas – a ausência de certas vozes também é muito reveladora. A análise acima indica que a mídia quase não trata das opiniões das empresas nem das relações empresa-estado. Também é este o caso em países como o Brasil e a Indonésia, nos quais o setor empresarial tem uma função bastante significativa. Em geral, as empresas tendem a pressionar os formuladores de políticas de forma discreta (Coen, 2004). Este é um fenômeno universal, principalmente onde a opinião pública percebe essa pressão como problemática. Quando essa pressão é acompanhada de atividades ilegais, o sigilo torna-se ainda mais importante. Já vimos como a corrupção e a conivência entre o estado e os interesses comerciais (tanto legais como ilegais) são motivo de grande preocupação na maioria dos países estudados (Tabela 5.1). Essa conivência forma coligações pouco visíveis que podem ser muito poderosas na resistência à mudança transformacional e podem influenciar não só a implementação, mas também a formulação das políticas.

Quadro 5.3 Restrições à formulação eficaz de políticas de REDD+ no Nepal

Bryan R. Bushley e Dil Bahadur Khatri

Desde o fim da década de 1970, o setor florestal do Nepal passou por um processo de descentralização regular que levou a uma autonomia local e uma gestão florestal comunitária maiores, e a um processo mais inclusivo de formulação de políticas nacionais. Nos últimos anos, no entanto, funcionários do governo e florestais tentaram restringir a autonomia dos grupos de usuários das florestas e tirar um valor econômico maior das florestas através de legislação, diretivas e medidas discricionárias. Ao mesmo tempo, o governo, as ONGs internacionais, os doadores e a sociedade civil adotaram REDD+ e estão envolvidos em processos de formulação de políticas e de programas-piloto.

No entanto, os discursos e políticas de REDD+ foram influenciados por interações entre um conjunto limitado de atores do setor governamental, de doadores e ONGs internacionais e da sociedade civil, com algumas tendências destacadas. Primeiro, a troca de informações e recursos relacionados com REDD+ é controlada por algumas ONGs nacionais e internacionais que realizam projetos-piloto específicos, ao passo que as organizações governamentais têm mais influência na configuração de políticas específicas. Segundo, a participação de atores da sociedade civil na formulação de políticas é limitada à participação de relativamente poucos atores, enquanto os interesses de alguns grupos marginalizados, como as mulheres e os *dalits* (os “intocáveis” das castas inferiores), estão sub-representados. Terceiro, não houve envolvimento direto de entidades do setor privado nos processos de programas-piloto ou de elaboração de políticas. Apesar destas deficiências, estão surgindo novas configurações de atores em torno de projetos-piloto, esforços de conscientização e campanhas de defesa dos direitos das comunidades que dependem das florestas.

Há também uma série de restrições políticas específicas que poderiam ameaçar a viabilidade de REDD+ no Nepal a longo prazo. Em primeiro lugar, e de importância fundamental, há a falta de uma base jurídica clara para o estabelecimento dos direitos sobre o carbono. Relacionado a isso há a questão dos direitos precários e ambíguos de posse da terra, principalmente para as comunidades que dependem das florestas. Sem esses dois elementos, será difícil angariar apoio financeiro e político interno ou externo sólido para REDD+. A falta de clareza e consenso sobre se se deve adotar uma abordagem baseada em fundos ou uma abordagem baseada no mercado para REDD+ é outra limitação importante. Outra barreira significativa é a ausência de um mecanismo de repartição de benefícios que seja inclusivo, justo e comercializável. Foi desenvolvido um projeto-piloto de repartição de benefícios em três locais-piloto de REDD+; uma pequena parte (40%) dos critérios para atribuir benefícios baseou-se em estoques de carbono e a maioria (60%) em vários fatores sociais, tais como a proporção de pessoas indígenas, mulheres e grupos desfavorecidos em cada comunidade. Mas uma abordagem desse tipo não tem nenhuma base nos mercados

continua na página seguinte

Quadro 5.3 (continuação)

de carbono existentes, poderá não ser viável em um sistema mundial de comércio de carbono e exclui outros administradores de terras além dos grupos de usuários das florestas comunitárias. Finalmente, há a necessidade de uma estrutura de governança democrática global que melhore os mecanismos de repartição de benefícios, supervisione o monitoramento, reporte e verificação e aborde a resolução de conflitos relacionados com a implementação de REDD+.

Parece que, no Nepal, REDD+ pode estar reforçando as tendências centralizadoras do estado, enquanto marginaliza outras partes interessadas importantes. No entanto, também estão surgindo novos modos de colaboração, que poderão transformar as instituições existentes de governança das florestas. Se estas colaborações forem capazes de superar as limitações descritas acima, é possível que contribuam para a realização de um mecanismo de REDD+ mais eficaz, eficiente e equitativo.

No entanto, há indicações de que mesmo quando essas coligações operam de forma discreta, suas vozes podem ser refletidas na mídia. O apoio a um cenário habitual por parte dos atores estatais, em contextos em que a autonomia estatal é fraca, é provavelmente um indicador da existência de coligações dominantes desse tipo. Um exemplo claro é a relutância do governo a tomar medidas firmes em relação a REDD+, quando isto poderia ameaçar rendimentos estabelecidos ligados ao desmatamento e à degradação florestal.

Além de identificar os atores-chave, a análise da mídia ajuda a caracterizar as atitudes políticas desses atores relativamente a REDD+. Suas posições de política individuais foram agregadas em categorias mais amplas para identificar coligações para a mudança transformacional e os que resistem a esta mudança. Os resultados da análise são apresentados a seguir.¹

5.4.3 Coligações a favor do cenário habitual (*business-as-usual*) ou da mudança transformacional

Tanto no Brasil como na Indonésia há uma presença evidente na mídia de coligações poderosas que apoiam os principais setores que causam o desmatamento e a degradação florestal. Os atores indonésios enfatizam a necessidade de políticas de REDD+ para compensar os custos de oportunidade da conversão de florestas por grandes empresas e advertem que REDD+ não deve prejudicar o desenvolvimento econômico. Dado o baixo nível de

1 Dada a oposição do governo aos programas de REDD+ e a ausência de posturas que procurem a mudança transformacional, a Bolívia é omitida da análise a seguir.

Quadro 5.4 Análise do discurso relativo a REDD+ na mídia norueguesa

Laila Borge

Em 2010, o conhecido cientista especializado em climatologia James E. Hansen afirmou que o principal efeito do financiamento norueguês da proteção das florestas seria uma consciência mais tranquila para os habitantes dessa nação petrolífera. O ministro norueguês do meio ambiente, Erik Solheim, respondeu rapidamente em uma carta ao *Aftenposten* (o principal jornal norueguês): “A Noruega apoia os esforços para evitar o desmatamento, porque esta é a maneira mais rápida e econômica de obter reduções importantes das emissões de gases de efeito estufa. (...) A Noruega demonstrou liderança internacional com sua iniciativa sobre clima e florestas e conseguimos que vários outros países apoiassem este importante trabalho”. Esta última tem sido a opinião mais amplamente expressa nos meios de comunicação noruegueses.

Durante as negociações internacionais sobre o clima em Bali em 2007, a Noruega prometeu 15 bilhões de coroas norueguesas (USD 2,6 bilhões) para os esforços de redução de emissões por desmatamento e degradação florestal nos países em desenvolvimento. A Iniciativa Internacional para o Clima e Florestas do governo da Noruega foi criada em 2008 para implementar essa promessa. A iniciativa teve amplo apoio político e a mídia norueguesa mostrou-se extremamente otimista quanto a seu sucesso. A proteção das florestas foi apresentada como uma maneira simples, barata e eficaz de reduzir as emissões de gases de efeito estufa. Vários comentaristas também realçaram que, com seu financiamento da conservação das florestas, a Noruega poderia rapidamente se tornar um país neutro em carbono.

Nos últimos anos, as críticas têm aumentado, provenientes principalmente da comunidade de pesquisadores e da sociedade civil. Ninguém nega o valor dos objetivos da iniciativa, mas muitos questionam se é possível medir e controlar seus efeitos e observam que a maior parte do dinheiro ainda não foi desembolsado. O governo norueguês também está sendo criticado por financiar projetos que destroem florestas tropicais através do Fundo de Pensão do Governo. Parte da mídia tem chamado a atenção para algumas consequências negativas não intencionais de REDD+. Além disso, o governo norueguês está sendo criticado também por pagar para evitar impor reduções de CO₂ em seu próprio país, que são menos populares.

No entanto, em linhas gerais, a mídia norueguesa permaneceu positiva e a Iniciativa Internacional para o Clima e Florestas do governo da Noruega é considerada como o esforço mais eficaz lançado pelo governo para reduzir as emissões. O debate norueguês é influenciado em grande parte pelo governo e as ONGs ambientais nacionais. O governo brasileiro também tem figurado com frequência na imprensa norueguesa. Os atores mais citados são Erik Solheim, ex-Ministro norueguês do Meio Ambiente e Ministro da Cooperação para o Desenvolvimento, e o primeiro-ministro norueguês, Jens Stoltenberg.

autonomia dos atores estatais ilustrado anteriormente, essas declarações estão de acordo com uma situação na qual parte do aparato do estado apoia os interesses empresariais que se beneficiam com os rendimentos da pecuária extensiva, desenvolvimento de plantações, extração de madeira e mineração. Mas as opiniões dos atores estatais não são uniformes. Por exemplo, na Indonésia, o departamento de conservação do Ministério das Florestas e o Ministério do Meio Ambiente reconhecem que para o desenvolvimento de políticas de REDD+ serão necessárias profundas reformas institucionais e de políticas.

Existem também divisões sobre a concepção de políticas de REDD+ que entram o trabalho das coligações. No Brasil, tanto os atores estatais como as organizações ambientais internacionais estão divididos quanto à possibilidade de financiar REDD+ através de mecanismos de mercado. Observa-se este mesmo debate no Nepal, onde as organizações indígenas e os grupos ambientais nacionais são favoráveis aos mecanismos de mercado, mas expressam preocupações com a falta de inclusão dos usuários locais nas decisões sobre políticas de REDD+ e exigem mudanças de procedimento na tomada de decisões sobre políticas; mas os atores estatais não abordam questões de inclusão social na mídia.

No Vietnã, o debate sobre compensação faz referência aos regulamentos que exigem que as empresas públicas nacionais (centrais hidrelétricas) recompensem os usuários das florestas por proporcionar serviços ambientais relacionados com as florestas, já que o governo vietnamita está integrando os PSE florestais nas políticas de REDD+. A mídia relata dois casos de empresas públicas que discordam do governo do Vietnã. Apesar da resistência, parece que neste país o governo está tentando impor uma mudança de direção em relação ao cenário habitual opondo-se a determinados interesses de empresas estatais (Pham *et al.*, 2012).

As posturas globais e coligações que exigem a mudança transformacional são menos evidentes na mídia do que as posturas neutras ou favoráveis a manter o cenário habitual. Isto indica que, de uma forma geral, as coligações transformacionais são coligações minoritárias que enfrentam coligações mais poderosas que apoiam o *status quo*. Na Indonésia, uma parte da sociedade civil nacional se opõe à inclusão das plantações nos programas de REDD+, o que representa um ataque direto à coligação dominante que quer manter o cenário habitual. No entanto, não há indicação de uma coligação transformacional mais ampla que poderia incluir outros atores, como representantes das empresas ou do governo. Algumas ONGs ambientais internacionais apoiam a sociedade civil nacional expressando sua preocupação de que REDD+ poderia limitar o acesso dos usuários locais às florestas ou até mesmo deslocar grupos de população que dependem das florestas. Mas esta tentativa de pressionar os formuladores de políticas a reexaminar as disposições locais do direito de ocupação das florestas não se reflete no discurso da coligação dominante.

As preocupações relativas à governança deficiente e à corrupção são expressas pelos atores da sociedade civil nacional e internacional na Indonésia. Especificamente, enfatizam o perigo de que a corrupção possa levar a uma implementação ineficaz do mecanismo de REDD+. Esta postura pode ser interpretada como um apelo à mudança transformacional e uma denúncia da conivência e da monopolização que frequentemente encontram-se na base das coligações favoráveis a manter o cenário habitual. No entanto, na maioria dos países esses problemas continuam sem ser abordados, apesar de que a governança deficiente é uma limitação política importante em muitos deles.

A principal exigência da coligação dominante da sociedade civil nacional do Nepal é um papel de maior peso para os grupos locais de usuários das florestas acessarem os benefícios de REDD+. O governo local se opõe a essa postura, enquanto o governo central parece não participar de debates na mídia sobre questões de REDD+. As federações de usuários das florestas formam a única coligação de REDD+ que colabora com a mídia nesse país, devido em parte ao longo histórico de grupos de usuários das florestas e silvicultura comunitária no Nepal. Este é o único caso em nosso estudo em que as interdependências temporais parecem dar força à sociedade civil. No entanto, na ausência de uma coligação mais ampla que inclua aliados dos grupos de elite, sua eficácia para exigir a mudança permanece incerta.

No Peru, ONGs ambientais internacionais dominam os debates na mídia e compartilham com as organizações indígenas uma preocupação sobre a inclusão da silvicultura de plantação nos programas de REDD+. Contudo, os atores estatais quase não participam dos debates sobre REDD+ na mídia, enquanto os atores empresariais exigem o reforço das disposições relativas à propriedade privada para garantir o acesso ao crédito e à segurança dos investimentos. As coligações de manutenção do cenário habitual, a corrupção e a conivência continuam fora do escrutínio público. O mesmo ocorre nos Camarões, onde a mídia não menciona nenhum ator estatal específico com uma postura declarada sobre REDD+, embora pareça haver indícios de que os Camarões como país é a favor do desenvolvimento de programas de REDD+. A ausência na mídia de coligações a favor da mudança transformacional pode contribuir para a falta de participação de atores estatais, que não sentem necessidade de adotar uma postura sobre REDD+ e indica que a elaboração de políticas de REDD+ no país ainda se encontra num estágio muito inicial.

Em resumo, os atores estatais indonésios, embora apoiem REDD+ na sua retórica, defendem abertamente as políticas de manutenção do cenário habitual. No Brasil, os atores estatais tomaram medidas para apoiar os programas de REDD+, mas os interesses arraigados vinculados aos motores do desmatamento são elementos poderosos que tentam influenciar as decisões de políticas. No Vietnã, o governo desafia explicitamente as interdependências temporais, embora a resistência dos interesses empresariais seja evidente. Em todos os

países, exceto no Nepal, as coligações a favor da mudança transformacional, se existirem, são minoritárias. Somente no Nepal essas coligações dominam o discurso na mídia, graças em grande parte à falta de participação dos atores estatais nos debates sobre políticas de REDD+. No Peru e nos Camarões não há indícios de coligações a favor da mudança transformacional.

5.5 Conclusões

Os dados acima ilustram como funcionam nos diferentes países quatro fatores importantes que podem contribuir para superar as restrições político-econômicas que entravam a reforma das políticas e levar a uma concepção de políticas de REDD+ eficazes e equitativas. Esses fatores são: um alto grau de autonomia dos atores estatais frente aos interesses empresariais ligados à exploração e conversão das florestas; apropriação e controle pelas autoridades nacionais das estratégias nacionais de REDD+; um alto grau de inclusividade nos processos de elaboração de políticas; e a presença de coligações a favor da mudança transformacional.

Os resultados mostram que na maioria dos países esses fatores não estavam presentes antes da introdução de REDD+, nem estão sendo alcançados agora, por isso, os países têm que se esforçar para completar os processos de reforma tanto no setor florestal como em outros setores. Um dos desafios comuns aos sete países é o grau de autonomia dos atores estatais. Embora a retórica do estado, expressa em posturas na mídia, ilustre cenários em que todos ganham, onde os objetivos econômicos caminham lado a lado com a proteção ambiental, os atores estatais parecem ter grande dificuldade de pôr isso em prática. A forte dependência do desenvolvimento econômico da exploração insustentável dos recursos naturais está profundamente arraigada nas estruturas político-econômicas. Para os sete países, este continua a ser o maior desafio.

Nenhum dos países demonstra processos de elaboração de políticas muito inclusivos, que são expressos por índices de democracia e descentralização eficaz, embora a Indonésia e o Brasil estejam numa posição melhor do que os outros. Os Camarões e o Vietnã possuem os processos mais exclusivos, o que suscita preocupação pela possibilidade de que ocorram conflitos e tensões latentes entre as partes interessadas no âmbito de REDD+, que poderão intensificar com o tempo. No entanto, em alguns países, a falta de participação dos atores estatais nacionais suscita sérias dúvidas sobre quem está impulsionando os processos de elaboração de políticas. Em três dos sete países, a apropriação nacional do desenvolvimento das políticas de REDD+ e das reformas associadas é fraca. Nesses países, o papel significativo dos atores internacionais no financiamento e na elaboração das políticas – na ausência de um governo nacional que se encarregue desses processos – leva a um progresso lento e a prováveis problemas na implementação.

Esforços proativos, principalmente por parte de organizações da sociedade civil, a fim de estabelecer grupos de apoio nacionais que enfrentem os interesses poderosos, estão evidentes no debate na mídia em alguns países, mas essas coligações continuam a ser minoritárias. É necessário avançar mais para que REDD+ seja considerada uma política realmente nacional e não uma atividade promovida pelos doadores; uma estratégia que defenda os interesses gerais dos países em desenvolvimento com grande riqueza florestal e que não seja percebida como em conflito com o desenvolvimento nacional. Até mesmo nos países que estão mais avançados na formulação de estratégias nacionais de REDD+, as políticas associadas muitas vezes são percebidas como uma ameaça ao desenvolvimento econômico. Por isso, os interesses econômicos mais poderosos pressionam os governos para que adotem políticas que reduzam a eficácia de REDD+ ou reduzam ainda mais o ritmo da tomada de decisões, como demonstra a experiência da Moratória da Conversão das Florestas da Indonésia e a ameaça atual no Brasil de alterar o Código Florestal para reduzir os requisitos de proteção das florestas.

O que é necessário agora são coligações capazes de romper com essas interdependências temporais: alianças novas, amplas e inclusivas, que utilizem conhecimentos científicos e capacidade técnica e institucional para superar um modelo de política tradicional que é incapaz de imaginar como as políticas de REDD+ podem ser harmonizadas com os objetivos de desenvolvimento. A participação de grupos de elite estatais e o engajamento de atores empresariais nessas coligações são imprescindíveis para influenciar a agenda política de forma significativa. Na maioria dos países, para que isso ocorra será necessário criar um discurso diferente a favor da mudança transformacional, capaz de questionar o antigo modelo de desenvolvimento, dissolver as coligações dominantes e atrair apoio de atores estatais e empresariais dispostos a aceitar esses desafios.