

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>



Quem deve se beneficiar e por quê?

Discursos sobre a repartição de benefícios de REDD+

Cecilia Luttrell, Lasse Loft, Maria Fernanda Gebara e Demetrius Kweka

- Antes de serem concebidos mecanismos eficazes de repartição de benefícios para REDD+ é necessário perguntar o que REDD+ pretende alcançar. Os objetivos afetam profundamente a concepção dos mecanismos de repartição de custos e benefícios.
- Os benefícios não são apenas financeiros. São poucos os projetos de REDD+ que proporcionam transferências financeiras diretas para os agregados familiares em suas etapas iniciais, portanto, a repartição de benefícios requer atenção a uma grande variedade de atividades.
- A legitimidade das instituições e dos processos de tomada de decisões é crucial. É necessária clareza jurídica, assim como consenso sobre que instituições têm o direito de tomar decisões e atenção aos direitos processuais.

8.1 Introdução

A distribuição de benefícios foi definida como “um dos obstáculos mais difíceis” que REDD+ enfrenta (Costenbader, 2011). A repartição de benefícios é importante para a criação de incentivos positivos para reduzir as emissões de

carbono, mas também deve ser vista como justa, ou ameaçará a legitimidade de REDD+, assim como o apoio que lhe é dado. Além disso, a repartição de benefícios pode ajudar a evitar vazamentos associados a REDD+ e assegurar a permanência da redução de emissões (Peskett, 2011a).

A repartição de benefícios não é um conceito exclusivo de REDD+. Muitos setores de recursos naturais (por exemplo, projetos de mineração, petróleo, conservação e desenvolvimento) e a maior parte dos governos já lidaram com a repartição de benefícios através do sistema tributário e de subsídios. Há muito que se pode aprender com essas experiências (ver, por exemplo, a análise de Lindhjem *et al.*, 2010). Como aconteceu em outros setores, o debate da repartição de benefícios em REDD+ suscita várias questões, incluindo a definição de benefícios, a identificação de beneficiários legítimos, a distribuição eficiente de custos, as estruturas institucionais necessárias para as transferências financeiras e os processos de tomada de decisões e implementação (ver Lindhjem, 2010; Peskett, 2011a; Vatn e Vedeld, 2011).

O Capítulo 8 apresenta as políticas e sistemas propostos para a distribuição de benefícios e custos a níveis nacional e subnacional, em vários países e projetos. Ele concentra-se principalmente nos principais discursos sobre a questão do modo de distribuição de benefícios e custos. Definimos “discurso” como “uma maneira compartilhada de perceber o mundo” (segundo Dryzek, 1997:8). A Seção 8.2 apresenta as bases para o debate definindo os principais conceitos e descrevendo as disposições institucionais para a alocação de fundos. A Seção 8.3 apresenta os principais discursos referentes ao modo de distribuição dos benefícios e custos e explora as implicações dos diferentes discursos para a concepção de mecanismos de repartição de benefícios. A Seção 8.4 discute a importância da legitimidade nos processos de tomada de decisões e descreve como equilibrar os *tradeoffs* entre eficácia, eficiência e equidade que estão subjacentes a estes discursos. O capítulo conclui resumindo os *tradeoffs* entre os diferentes discursos relativos à repartição de benefícios e destacando a importância da legitimação do processo de concepção.

O capítulo usa o Estudo Comparativo Global (GCS) do CIFOR relativo a REDD+ e informações coletadas em 22 locais de projeto em sete países (ver o Apêndice). A Tabela 8.1 apresenta o estado atual das políticas e práticas relativas aos mecanismos nacionais e subnacionais de repartição de benefícios em países selecionados. Os dados usados neste capítulo foram coletados a níveis nacional, de projeto e de povoado em cada um dos locais de projeto e foram completados por revisões secundárias da literatura, entrevistas e análise de políticas a nível nacional

8.2 Definição das bases

8.2.1 Definição dos benefícios e custos de REDD+

Neste capítulo definimos repartição de benefícios de REDD+ como a distribuição de ganhos líquidos diretos e indiretos resultantes da implementação de REDD+. Fazemos a distinção entre dois tipos de benefícios. Primeiro, há ganhos monetários com o financiamento nacional e internacional relacionado com REDD+, incluindo os resultantes da venda de créditos de carbono florestal ou fundos de doadores associados à preparação para REDD+, reformas de políticas e/ou pagamentos baseados na redução de emissões. Em segundo lugar, à medida que REDD+ aumenta a sustentabilidade da gestão florestal, é provável que crie benefícios através da maior disponibilidade de alguns produtos florestais (por exemplo, produtos florestais não madeireiros) e do fornecimento de benefícios relacionados com os serviços ecossistêmicos não ligados ao carbono. O Quadro 8.1 esclarece os principais termos e conceitos relacionados com a repartição de benefícios de REDD+.

A implementação de REDD+ também tem custos associados, arcados por diferentes atores em vários níveis. Aqui também pode ser feita uma distinção conceptual entre as despesas financeiras diretas relacionadas com a implementação de REDD+ e os custos resultantes de mudanças no modo como os recursos florestais e as florestas são usados no contexto de REDD+. Estes últimos são geralmente chamados de custos de oportunidade: a renda não recebida devido à utilização das florestas de maneiras que reduzem as emissões. Os custos diretos incluem os custos de transação e de implementação. Os custos de implementação podem incluir os custos incorridos pelos governos ou proponentes de projetos para compensar os atores pelos custos de oportunidade; portanto, é necessário ter o cuidado de não contar duas vezes (Quadro 8.1; ver também o Quadro 7.1).

Pode ser feita outra distinção entre: i) custos para um país; ii) custos para os atores individuais; e iii) custos orçamentários para as agências governamentais (ver a Tabela 8.2). A mistura inadequada de diferentes tipos de custos, atores e escalas pode resultar em estimativas errôneas dos benefícios líquidos (ver o Capítulo 7, incluindo o Quadro 7.1).

Neste capítulo usamos o termo mecanismo de repartição de benefícios para nos referirmos à variedade de meios institucionais, estruturas de governança e instrumentos que distribuem os financiamentos e outros benefícios líquidos dos programas de REDD+ (segundo Vhugen *et al.*, 2011). Estes podem incluir transferências monetárias nos sistemas de PSE, gestão florestal participativa (GFP) e projetos integrados de conservação e desenvolvimento (PICDs) (IUCN, 2009). Outros mecanismos de repartição de benefícios estão associados aos processos de elaboração de políticas, como as reformas de governança, incentivos fiscais e políticas que abordam determinados motores do desmatamento e da degradação florestal (Chagas *et al.*, 2011).

Tabela 8.1 Perspectiva geral das políticas e práticas de repartição de benefícios de REDD+ em cinco países

	Legislação relacionada e propostas a nível nacional	Implementação e atividades de REDD+	Propostas de sistemas financeiros institucionais
Brasil	Lei das Florestas e Estratégia Nacional de REDD+ em progresso; não existe uma posição clara sobre a repartição de benefícios mas é tratada principalmente como salvaguarda; não foi ratificada nenhuma lei nacional relativa aos direitos sobre o carbono, mas alguns estados já aprovaram leis.	Vários projetos de estados e subestados estão definindo seus próprios sistemas de repartição de benefícios, incluindo alguns pagamentos diretos por serviços ambientais (PSA).	Financiamento público proporcionado através do Fundo Amazônia (FA) e Bolsa Verde; o dinheiro do FA é desembolsado através do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES); os recursos do Programa de Investimento Florestal (FIP) são desembolsados através do Ministério da Fazenda.
Indonésia	Regulamentos de 2012 e 2009 do Ministério das Florestas (MoF) exigem que os projetos de REDD+ obtenham aprovação ministerial; não foi submetido nenhum projeto a aprovação até hoje. O Ministério das Finanças (2009) sugere o estabelecimento de níveis de referência de emissões nacionais e subnacionais; o MoF emitiu algumas Concessões de Restauração de Ecossistemas que poderiam ser financiadas através de créditos de carbono; ainda não está claro se o carbono é um bem nacional que deve ser regulado pelo estado.	Vários projetos (com financiamento público e privado) estão avançando sem esperar as decisões nacionais, alguns sem a aprovação do MoF; Ulu Masen, Aceh, é um exemplo de um projeto do governo provincial financiado por fontes internacionais sem passar pelo governo central (Pesckett, 2011b).	Processo de elaboração da Estratégia Nacional de REDD+ em curso; um grupo de trabalho sob a direção da Força-Tarefa Presidencial de REDD+ está concebendo instrumentos de financiamento sob o acordo norueguês; é provável que esse financiamento seja incluído no orçamento, mas não constará das contas do tesouro público, por isso não será gerido através do sistema habitual de transferências fiscais do governo; os regulamentos do MoF de 2009 especificam a proporção de receitas a serem compartilhadas pelos projetos de REDD+ de acordo com a classificação das florestas; o regulamento foi questionado pelo Ministério das Finanças; o regulamento do Ministério das Florestas de 2012 afirma que a repartição de benefícios de receitas não fiscais provenientes do carbono florestal será regulada por legislação futura.

<p>Vietnã</p> <p>Após consultas, o projeto da Estratégia Nacional de REDD+ propõe que os benefícios sejam repartidos entre as autoridades locais, as comunidades florestais, os conselhos de gestão dos recursos naturais e as organizações de proteção das florestas; foi criado um grupo de trabalho sobre a repartição de benefícios, constituído por múltiplas partes interessadas; PSE a nível provincial foi testado de acordo com a Decisão 380 e o Decreto 99.</p>	<p>Os projetos estão se afastando de uma expectativa de um mercado voluntário; UN-REDD e a ONG SNV estão testando várias abordagens à repartição de benefícios usando cenários lúdicos com as comunidades para comparar o grau de aceitação das diferentes opções e estão explorando o uso de um “coeficiente R”, que ajuda a calcular os pagamentos baseados tanto nas reduções de emissões como nos impactos ambientais e sociais (Programa UN-REDD, 2010).</p>	<p>O Programa UN-REDD (2010) propõe um fundo nacional (em vez de transferências por meio de um sistema orçamentário do estado) dirigido por um órgão constituído por múltiplas partes interessadas; as receitas seriam distribuídas proporcionalmente, segundo o desempenho provincial.</p>
<p>Tanzânia</p> <p>O Quadro Nacional de REDD+ na Tanzânia apresenta opções para: i) transferir fundos para as comunidades proporcionalmente às reduções de emissões; ii) distribuir benefícios de acordo com as contribuições para levar em conta as diferenças ecológicas e para abordar preocupações relativas à equidade. O Quadro propõe benefícios em espécie de preferência a benefícios financeiros.</p>	<p>Mais de metade dos projetos de REDD+ está sob o controle da gestão florestal comunitária (GFC) nas reservas florestais onde é provável que a repartição de benefícios siga as diretrizes da GFC e as comunidades recebam 100% das receitas; nas terras do estado os benefícios serão distribuídos entre o governo e as comunidades segundo as diretrizes da Gestão Florestal Conjunta (JFM) (ainda não finalizadas).</p>	<p>O Quadro nacional de REDD+ propõe a criação de um Fundo Fiduciário Nacional que receberá fundos de compradores e os distribuirá a comunidades/implementadores; a Estratégia de REDD+ favorece esta abordagem não vinculada ao mercado, contudo, os proponentes de projetos recomendam as duas opções de um fundo fiduciário e de uma abordagem de mercado.</p>
<p>Papua Nova Guiné (PNG)</p> <p>Concepção dos programas nacionais de REDD+ em curso; modelos de repartição de benefícios estão atrasados; ausência de esclarecimento se os direitos sobre o carbono seguirão o direito tradicional de ocupação da terra; projetos de regulamentos sugerem que o governo poderá regular a venda de carbono, mas o direitos sobre o carbono pertencem ao titular da terra (Covington e Baker&McKenzie, 2009).</p>	<p>Não há projetos oficiais até hoje mas algumas ONGs e alguns projetos de mercado voluntário estão definindo seus próprios sistemas.</p>	<p>Fundo fiduciário ou comitê de coordenação de doadores ainda não desenvolvido; as OSCs sugerem que o órgão de financiamento de REDD+ deve ser constituído por múltiplas partes independentes; proposta de modelo de PSE por grupo de consulta de peritos (ECG, 2011) sugere dois fluxos (ECG, 2011): continuação do mercado voluntário e PSE com compromisso nacional (com incorporação de disposições para um mercado voluntário antecipado).</p>

Quadro 8.1 Conceitos fundamentais para a repartição de benefícios de REDD+

A maior parte das definições de benefícios na literatura sobre REDD+ refere-se apenas a benefícios monetários proporcionados em troca de reduções das emissões e de aumentos dos estoques de carbono (Streck, 2009; Lindhjem *et al.*, 2010; Peskett, 2011a). Contudo, a implementação de atividades de REDD+ a níveis local e nacional pode gerar uma grande gama de benefícios adicionais aos benefícios monetários (ver os exemplos da Tabela 8.2). Estes incluem:

- *Benefícios diretos* resultantes da implementação de REDD+. Estes incluem emprego, melhoria dos meios de subsistência e benefícios ecossistêmicos diretos, que incluem PFNMs, madeira de combustível, forragem etc.
- *Benefícios indiretos*, que compreendem melhor governança, como o reforço dos direitos de ocupação da terra e do cumprimento da lei (que podem estar relacionados com a fase de preparação para REDD+) e maior participação na tomada de decisões, assim como benefícios resultantes do estabelecimento de infraestrutura. Os benefícios ecossistêmicos indiretos incluem a proteção da qualidade do solo e da água, a proteção da biodiversidade e a estabilização do clima.

Os benefícios diretos e indiretos podem ocorrer como benefícios monetários ou não monetários. Os benefícios monetários são aqueles que podem ser quantificados e avaliados em termos financeiros e os não monetários são os que são difíceis de avaliar em termos financeiros (por exemplo, a melhoria dos bens naturais e o aumento de habilidades e de conhecimentos).

A implementação de REDD+ também acarreta custos. Estes incluem:

- *Custos de oportunidade*: os benefícios líquidos não recebidos por não converter as florestas em outros usos da terra (Börner *et al.*, 2010). Os custos de oportunidade variam de acordo com o motores do desmatamento em cada região ou país.
- *Custos de transação*: os custos necessários para realizar uma transação que envolve um pagamento de REDD+, incluindo os custos para partes externas, como por exemplo, os reguladores do mercado ou os administradores do sistema de pagamentos, para determinar que o programa de REDD+ conseguiu reduzir as emissões (Pagiola e Bosquet, 2009).
- *Custos de implementação*: os custos “diretamente associados às ações que levam a uma redução do desmatamento e, conseqüentemente, à redução de emissões” (Pagiola e Bosquet, 2009:3). Estes incluem, por exemplo, os custos de proteger a floresta para impedir a extração ilegal de madeira e de deslocar as atividades de exploração de madeira para fora das florestas naturais. Os custos de implementação podem, em parte, envolver a compensação de atores por seus custos de oportunidade e de transação, portanto, os três custos diferentes podem se sobrepor.

continua na página seguinte

Quadro 8.1 (continuação)

Segundo alguns autores, é necessário fazer uma distinção fundamental entre a recuperação de custos (*compensação*) e a distribuição de qualquer excedente monetário depois de recuperados os custos (*renda de REDD+*). Outros argumentam que um sistema de REDD+ onde os custos totais são compensados corretamente não deve, teoricamente, gerar uma renda extra. Este argumento suscita um dilema conceptual para a repartição de benefícios, uma vez que a procura de eficácia em um mecanismo global dotado de financiamento limitado implica minimizar as rendas de REDD+ (Meridian Institute, 2009). Assim, a conceptualização de REDD+ como um recurso extrativo que gera benefícios líquidos pode ser problemática.

A omissão do valor de cobenefícios resultantes da conservação da floresta no cálculo dos custos líquidos de oportunidade faz com que estes pareçam maiores do que são na realidade (Pagiola e Bosquet, 2009:15). A inclusão dos diversos benefícios não ligados ao carbono sugere, talvez para surpresa de alguns, que é necessário menos compensação monetária, por exemplo, para melhorar a situação econômica das comunidades locais com REDD+.

Lindhjem *et al.* (2010) caracterizam a repartição de benefícios como possuindo duas dimensões essenciais: *repartição vertical de benefícios*, que envolve a repartição de benefícios entre partes interessadas a nível local e nacional e *repartição horizontal de benefícios* dentro das comunidades, agregados familiares e outras partes interessadas locais e entre os mesmos. Uma questão emergente relacionada com a repartição vertical de benefícios refere-se ao equilíbrio apropriado entre benefícios usados como incentivos diretos para a redução do desmatamento e degradação florestal e os benefícios usados para melhorar a governança e o contexto das políticas necessárias para a implementação de REDD+ ter sucesso (como argumentam Gregersen *et al.*, 2010; Karsenty e Ongolo, 2012).

O melhoramento da governança pode incluir o esclarecimento do direito de ocupação da terra e o cumprimento rigoroso da lei. Na prática todos os países estão dando atenção aos dois tipos de repartição de benefícios, reconhecendo que é necessário ter um ambiente de políticas favorável para que os sistemas de PSE ou de compensação relacionados possam funcionar. A ênfase relativa dada às duas dimensões varia com o contexto específico dos países e os fatores determinantes do desmatamento. Na Indonésia e nos Camarões, por exemplo, grande parte do desmatamento e da degradação florestal ocorrem ilegal ou semi-ilegalmente e frequentemente em propriedades estatais ou do governo, onde o cumprimento rigoroso dos direitos à terra é deficiente. Assim, serão necessários garantia mais forte de cumprimento da lei, esclarecimento dos direitos de ocupação da terra e intensificação agrícola antes de serem viáveis mecanismos baseados no desempenho. A política nacional brasileira também

está focando a importância de fortalecer as políticas e o cumprimento da lei, enquanto países como o Vietnã estão atualmente dando mais atenção à abordagem de PSE.

A Tabela 8.3 apresenta vários projetos de REDD+ e seus mecanismos de repartição de benefícios propostos e reais até hoje. Na época da nossa análise, somente um projeto estava proporcionando transferências financeiras diretas para os agregados familiares. Nenhum dos mecanismos de repartição de benefícios atuais nos cinco projetos estudados da Indonésia envolveu pagamentos em dinheiro. Os proponentes de projetos preferiram definir os benefícios como atividades, tais como o desenvolvimento de capacidades, o melhoramento de meios de subsistência alternativos e o reforço dos direitos de ocupação da terra, que são considerados necessários antes de os sistemas de PSE poderem ser introduzidos com sucesso. Isto implica que o tipo de mecanismo de repartição de benefícios implementado provavelmente mudará com a passagem dos projetos da fase de preparação para REDD+ para a de pagamentos por reduções reais de emissões.

8.2.2 Estruturas institucionais para as linhas de financiamento

A distribuição dos benefícios e custos líquidos da implementação de REDD+ entre diferentes atores tem dois aspectos: os ganhos monetários provenientes do financiamento internacional e os benefícios relacionados com a maior sustentabilidade da gestão florestal. Assim, o termo “mecanismos de repartição de benefícios” engloba uma variedade de meios institucionais, estruturas de governança e instrumentos necessários para distribuir tanto o financiamento como os benefícios líquidos da implementação de REDD+. No caso do primeiro, o mecanismo depende das disposições institucionais implementadas para alocar os fundos internacionais e nacionais. No caso do último, depende do mecanismo específico selecionado para a implementação de REDD+, incluindo as regras sobre a alocação dos benefícios financeiros. A maior parte deste capítulo incide sobre o último aspecto; contudo, para definir as bases da discussão, esta seção analisa as propostas para a governança e as disposições institucionais necessárias para alocar o financiamento, desde o nível nacional ao subnacional, e descreve suas implicações para a repartição de benefícios.

As propostas podem ser divididas em quatro categorias principais (baseadas em Vatn e Angelsen, 2009; Vatn e Vedeld, 2011) (ver a Figura 8.1 e a Tabela 8.1):

1. Os mecanismos baseados em projetos, como o Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL), ou as normas ou projetos baseados nos mercados voluntários, como os do Peru e da Tanzânia.
2. Fundos que operam independentemente fora da administração nacional, como os fundos fiduciário de conservação existentes ou o Fundo Fiduciário Nacional proposto na Tanzânia (ver a Tabela 8.1).

Tabela 8.2 Exemplos de beneficiários potenciais de REDD+ e os custos e benefícios derivados

Beneficiários potenciais de REDD+	Possíveis papéis e custos incorridos	Exemplos de benefícios
Fornecedores de serviços de REDD+ e cobenefícios (comunidades tradicionais, povos indígenas, proprietários de terras etc.)	Fornecedores diretos de reduções e de estoques de carbono normalmente responsáveis pela mudança no uso da terra e pelas atividades de REDD+ em campo	Benefícios diretos; benefícios em espécie; renda da venda de produtos das atividades de REDD+; transferência de tecnologia; reforço dos direitos; empregos; geração de serviços ecossistêmicos não ligados ao carbono
Associações de povoados e grupos comunitários	Podem estar envolvidos na implementação de atividades de REDD+ em campo, tais como a gestão e monitoramento da distribuição de benefícios	Pagamentos diretos de incentivos; benefícios em espécie; empregos e outros multiplicadores
Governo municipal/local e agências	Envolvidos na implementação de intervenções necessárias de REDD+, tais como a definição do direito de ocupação da terra, aprovação/avaliação de atividades e definição de atores elegíveis	Empregos; melhoria da infraestrutura local; desenvolvimento de capacidades; transferências fiscais; geração de serviços ecossistêmicos não ligados ao carbono
Responsáveis pelo desenvolvimento/implementação de projetos (locais ou subnacionais)	Responsáveis pela concepção e implementação de projetos de REDD+; mais provavelmente para gerir fundos para ações de REDD+	Empregos; desenvolvimento de capacidades; aumento de bens; melhorias técnicas
Agências locais e indivíduos responsáveis pela aplicação da lei	Instituições e indivíduos encarregados de atividades de aplicação da lei, como o monitoramento do desmatamento e aplicação de sanções e multas	Empregos; renda líquida; desenvolvimento de capacidades; transferência de tecnologia
Governo central	Concepção e implementação de políticas e medidas (por exemplo, remoção de subsídios, introdução de moratórias sobre a extração de madeira)	Pagamentos de preparação para REDD+; cobenefícios derivados das florestas; impostos e royalties; efeitos multiplicadores na economia e nas instituições; geração de serviços ecossistêmicos não ligados ao carbono
Público	Renúncia de atividades e rendas	Benefícios intergeracionais em termos de recursos naturais; cobenefícios derivados das florestas

Tabela 8.3 Seleção de abordagens de repartição de benefícios em função dos projetos^a

Projeto ^b	Tipo de sistema de repartição de benefícios ^c	Detalhes
Tanzânia – TFCG - Kilosa e Lindi	Agregados familiares (AF): meios de subsistência alternativos*; desenvolvimento de capacidades*; agricultura melhorada*; PSE	Dividendos de REDD+ pagos a todos os membros elegíveis do povoado, como determinado pelos regulamentos do povoado; fundos antecipados e pagamentos individuais baseados na média potencial de emissões evitadas por ano; as assembleias dos povoados decidem se os dividendos devem ser utilizados para projetos comunitários
Tanzânia – Mpingo	AF: PSE Comunidade: segurança do direito de ocupação da terra*; certificação*	Aquisição de certificados relativos à terra; esclarecimento de limites*; venda de madeira através do FSC; planos de gestão e uso da terra. Originalmente o projeto tinha planejado transferir os lucros para as comunidades depois de deduzir os custos, mas esta era uma questão controversa, portanto agora estão discutindo um sistema de percentagens.
Tanzânia – CARE	Comunidade: energia alternativa para cozinhar*; meios de subsistência alternativos* e desenvolvimento de capacidades*; PSE	A distribuição das receitas de carbono usará os sistemas de poupança e empréstimo existentes no povoado. Os direitos sobre o carbono serão negociados entre CARE e a comunidade através de uma entidade agregada.
Brasil – Transamazônica	AF: PSE; estratégias de produção alternativas*; regularização do direito de ocupação da terra*; Comunidade: reforço organizacional	Benefícios condicionais para 350 famílias (baseados na redução das emissões de carbono, associada à redução do desmatamento)
Brasil – SFX	AF: regularização do direito de ocupação da terra*; meios de subsistência alternativos*; desenvolvimento de capacidades	Pagamentos condicionais e antecipados para proprietários de terras privados (grandes e pequenos), grupos indígenas e gestores de áreas protegidas incluindo: i) proprietários de terras: reforço dos poderes de gestão e controle, sistema integrado para licenciamento e monitoramento ambiental, maior produtividade da pecuária, reflorestamento de grande escala com espécies de alto valor; ii) terras indígenas: alternativas sustentáveis de renda, código para a gestão dos recursos naturais; iii) unidades de conservação: formação de um conselho e plano de gestão, melhoria da proteção e monitoramento
Brasil – Cotriguaçu	AF: gestão sustentável das florestas*; pecuária e produção de laticínios*; estratégias de produção alternativas; regularização do direito de ocupação da terra*; desenvolvimento de capacidades	Benefícios para todos os atores relevantes: proprietários de terras privados (grandes e médios) e grupos indígenas

Brasil – Acre SISA	AF: PSE*; estratégias de produção alternativas*; gestão sustentável das florestas; regularização do direito de ocupação da terra*	Benefícios para aumentar a produção em áreas desmatadas pertencentes a propriedades rurais incluindo i) certificação do financiamento; ii) valorização das florestas e proteção da alta cobertura florestal, áreas indígenas e extrativas, incluindo o monitoramento territorial, apoio à silvicultura de utilização múltipla, projetos socioculturais; iii) benefícios para aumentar os estoques de carbono em áreas desmatadas
Brasil – Bolsa Floresta	AF: PSE; diversificação da renda; desenvolvimento de capacidades* Comunidade: serviços públicos	Benefícios condicionais vão para os agregados familiares, comunidades e associações participantes. As famílias se comprometem a seguir um desmatamento zero e a matricular as crianças na escola. Pagamento mensal de R\$ 50 por agregado familiar (USD 30)
Vietnã – SNV	AF: melhor gestão da terra*; meios de subsistência alternativos*	Etapa inicial da concepção. SNV está testando diferentes tipos de distribuição de benefícios com os fundos comunitários e provinciais. SNV está se afastando de um enfoque em obter créditos de mercado voluntário; trabalhando para quantificar os custos de oportunidade
Peru – BAM	AF: PSE; benefícios em espécie	Benefícios condicionais para os que contribuem para as reduções de emissões por meio de uma iniciativa-piloto de reflorestamento
Peru – Alto Mayo	AF: insumos agrícolas*; desenvolvimento de capacidades*; ligações a mercados sustentáveis* Comunidade: serviços públicos	Apoio à produção orgânica sustentável de café
Indonésia – KCCP	AF: desenvolvimento de capacidades*; reforço do direito de ocupação da terra*; meios de subsistência alternativos	Reforço dos direitos de ocupação da terra através do estabelecimento de Hutan Desa (floresta do povoado)
Indonésia – RRC	AF: empregos*; desenvolvimento de capacidades; meios de subsistência alternativos*; crédito Comunidade: desenvolvimento do povoado	Ecoturismo; infraestrutura; saúde e crédito
Indonésia – KFCP	AF: empregos* meios de subsistência alternativos*; treinamento* Comunidade: treinamento em governança	PSE uma opção provável no futuro

a Dados compilados a partir da equipe de país C2, Tanzânia, 2012; equipe de país C2, Brasil, 2012; equipe de país C2, Vietnã, 2012; equipe de país C2, Peru, 2012; equipe de país C2, Indonésia, 2012, assim como interação direta e contribuições adicionais das equipes de pesquisa de países C2. As informações sobre os projetos do Brasil também foram obtidas de Duchelle *et al.* (2011a)

b Ver os nomes e detalhes completos dos projetos no Apêndice

c * Marca os que já estão sendo implementados

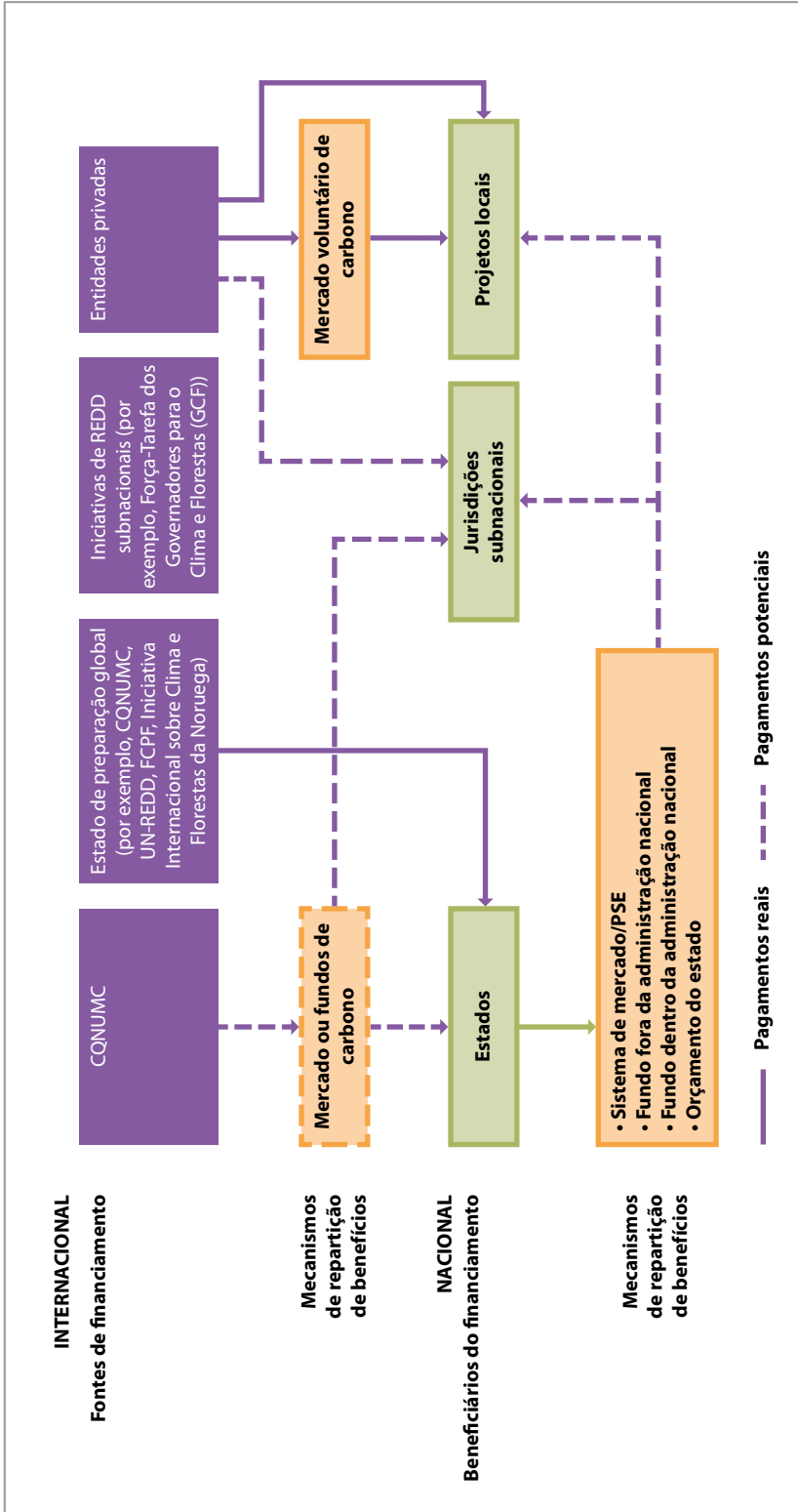


Figura 8.1 Estruturas potenciais para as linhas de financiamento de REDD+ a níveis subnacionais

3. Fundos que dependem da capacidade da administração do estado e que podem dirigir o financiamento para o setor estatal, mas em que as decisões sobre os beneficiários financeiros são tomadas por comitês independentes. Por exemplo o Fundo Amazônia no Brasil, o Fundo Nacional para o Ambiente (FONAM) no Peru e os Fundos de Desenvolvimento e Proteção Florestal no Vietnã.
4. A distribuição condicional de pagamentos através de sistemas de transferências fiscais do estado, como o proposto pelo Ministério das Finanças da Indonésia (Ministério das Finanças, 2009). Isto pode envolver o orçamento normal do governo, um fundo específico ou uma abordagem descentralizada envolvendo decisões sobre a alocação de fundos pelo governo local e impostos pagos ao governo central, como acontece no Vietnã (Programa UN-REDD, 2010).

As abordagens propostas para as transferências financeiras têm implicações para a repartição de benefícios. Os mecanismos baseados em projetos envolvem um contrato entre o fornecedor e o comprador, mas geralmente estão um tanto separados das estruturas estatais, enquanto os sistemas nacionais mais complexos têm de integrar uma gama de intervenientes e níveis de sistemas subnacionais mais ampla (Programa UN-REDD, 2010). A Tabela 8.1 mostra que, possivelmente com exceção do Brasil, nenhum dos países dispõe de clareza sobre os mecanismos de governança institucional relativos à transferência de financiamento de REDD+ e muitos países estão estudando várias propostas distintas. Por exemplo, o esboço do plano de Estratégia de REDD+ da Tanzânia propõe um sistema nacional centralizado em que os pagamentos são feitos a um Fundo Fiduciário Nacional, enquanto os projetos (e a Proposta de Plano de Preparação [R-PP]) propõem uma abordagem integrada que permite efetuar pagamentos internacionais diretos aos projetos. Em alguns países, como a Indonésia, estão em curso múltiplos processos de definição de mecanismos de repartição de benefícios, embora a legalidade das disposições que estão sendo propostas não esteja clara. O fato de muitos projetos de REDD+ operarem em quadros legais e de políticas pouco seguros significa que as disposições de repartição de benefícios existentes podem ficar sujeitas a perturbação assim que as políticas a nível nacional forem formalizadas.

8.3 Discursos sobre quem deve ser beneficiado

Uma questão importante que domina os debates sobre a repartição de benefícios, tanto a nível nacional como de projeto, é a de quem deve receber os benefícios associados a REDD+. Esta seção foca os principais discursos sobre esta questão, os *tradeoffs* associados às escolhas que resultam de cada discurso e as implicações da escolha para a concepção de um mecanismo de repartição de benefícios. Discursos diferentes têm efeitos diferentes na elaboração de políticas, porque enquadraram o problema e apresentam as escolhas de maneiras diferentes (Hajer e Versteeg, 2005).

É possível fazer uma distinção geral entre eficácia e eficiência por um lado, e equidade (e cobenefícios) por outro.

1. O *discurso de eficácia e eficiência* foca a meta de redução de emissões de carbono. Ele sugere que os benefícios devem ser usados como um incentivo e distribuídos pelas pessoas ou comunidades que causam a redução das emissões através de uma mudança do seu comportamento ou ações. Este argumento segue a lógica do PSE: REDD+ serve como mecanismo de pagamento aos usuários e proprietários das florestas para reduzirem as emissões. Consequentemente, os benefícios financeiros devem ir principalmente para as pessoas que fornecem esses serviços para que eles sejam realmente fornecidos. Também pode ser considerado como prática justa, já que esses atores podem incorrer os principais custos resultantes da utilização reduzida das florestas.
2. Os *discursos relacionados com a equidade*, por outro lado, focam a questão de saber quais atores têm o direito de receber benefícios de REDD+, dando-se menos atenção a suas contribuições para a redução das emissões de carbono. Esta abordagem surgiu com a preocupação de que um enfoque na eficácia e eficiência pudesse resultar em incentivos injustos (por exemplo, recompensando atores prósperos pela redução de seu comportamento ilegal) aumentando a desigualdade e comprometendo a legitimidade política e moral de REDD+. O discurso de equidade possui quatro vertentes principais, que são discutidas a seguir.

A nível nacional, a ênfase relativa dada aos diversos discursos varia com as partes interessadas envolvidas na concepção do mecanismo, a natureza do financiamento previsto de REDD+ e o tipo de atividade de REDD+ em questão. Por exemplo, no Vietnã existe uma preocupação com o desenvolvimento de pagamentos baseados no desempenho que integrem cobenefícios. Na Indonésia a ênfase reside na implementação de estruturas de incentivos adequadas para assegurar que os responsáveis pelo desenvolvimento dos projetos continuem envolvidos e na Tanzânia existe a preocupação de assegurar que são possíveis pagamentos adiantados para assegurar um compromisso desde o início.

A Tabela 8.4 descreve modelos propostos para alocações de financiamento subnacional que foram desenvolvidos para influenciar a formulação da estratégia nacional de REDD+ no Brasil. Estes modelos foram desenvolvidos pelo Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia (IPAM) (Moutinho *et al.*, 2011) e um grupo de trabalho organizado pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA, 2012). A tabela mostra como os modelos variam de acordo com a importância dada aos vários objetivos de eficácia e eficiência ou equidade e como isto pode ter implicações na maneira como os benefícios são distribuídos.

Na prática, a maioria dos mecanismos de repartição de benefícios será concebida de modo a tratar inúmeros objetivos, cada um deles associado a *tradeoffs* significativos. Estes *tradeoffs* levantam questões difíceis para a concepção de REDD+, uma vez que requerem decisões que arriscam comprometer o apoio à implementação de REDD+.

Nas seções a seguir discutimos os principais *tradeoffs* envolvidos em diversos discursos sobre equidade e descrevemos a interação entre cada um deles e os discursos de eficácia e eficiência para influenciar a concepção de mecanismos de repartição de benefícios.

8.3.1 Discurso de equidade I: Os benefícios devem ir para os atores com direitos legais

Um discurso dominante no debate sobre repartição de benefícios é que os benefícios devem ser distribuídos aos que têm direitos ou reivindicações legais (estatutários ou consuetudinários) a esses benefícios. Os direitos legais são direitos concedidos a uma pessoa ou entidade por um determinado sistema jurídico, em contraste com os direitos morais ou éticos mais amplos, que são tratados abaixo. Contudo, na maioria dos países, incluindo os em que se situam muitos dos projetos, o estabelecimento desses direitos legais não é simples. Nenhum dos países estudados possui legislação nacional relativa aos direitos de propriedade das reduções de emissões de carbono (ver o Quadro 8.2) e a maioria dos projetos de REDD+ está operando num vácuo de incerteza sobre o estatuto legal dos direitos sobre o carbono. A Indonésia, o Peru e a Tanzânia, em especial, possuem vários projetos de REDD+ com mecanismos de repartição de benefícios que foram desenvolvidos antes do esclarecimento de suas políticas nacionais relativas aos direitos sobre o carbono. Dada a falta de clareza, muitos atores florestais pressupõem que os direitos existentes de ocupação da terra e das florestas, assim como os atuais instrumentos de políticas para a repartição de benefícios derivados das florestas, servirão de base para a alocação de pagamentos pelas reduções de emissões de carbono (Cotula e Mayers, 2009). O direito de ocupação da terra é importante porque influencia a forma de repartir os benefícios nas florestas, já que ajuda a determinar que atores possuem o direito de realizar atividades e reivindicar benefícios provenientes de uma determinada área de terra e de seus recursos naturais associados (Peskett, 2011a). Contudo, uma questão fundamental do debate relativo aos direitos sobre o carbono é que muitos usuários das florestas de pequena escala não têm direitos formais à terra e/ou aos produtos florestais (ver o Capítulo 9) e, portanto, usam a floresta ilegalmente. A atribuição de benefícios apenas aos indivíduos ou entidades com direitos formais pode ser desfavorável para as pessoas mais pobres, levantando a questão de saber se a redução dos usos ilegais *de jure* também deve ser compensada.

Tabela 8.4 Modelos propostos para a alocação de fundos de REDD+ a nível subnacional no Brasil (baseado em Moutinho *et al.* (2011) [i] e MMA (2012) [ii])

	Proposta para a alocação de fundos	Implicações
Modelo 1 [i; ii]	Com base nos níveis de emissão de referência subnacionais, os estados federais receberiam compensação de acordo com três critérios: i) contribuição para a redução de emissões; ii) estoque florestal; e iii) desempenho face às metas estatais de redução do desmatamento.	A repartição de benefícios baseada no desempenho fornece a maior eficácia devido à alta prestação de contas relativamente às reduções de GEE a nível nacional. A equidade é abordada considerando os estoques e isto pode ajudar a beneficiar os povos indígenas. Contudo, o fato de os fundos serem alocados a nível do estado cria desafios para que cheguem às populações locais.
Modelo 2 [i; ii]	Fundos separados para a contribuição de categorias de uso da terra específicas (por exemplo, terras indígenas, áreas protegidas e reservas extrativas, povoamentos humanos e terras públicas) para reduzir o desmatamento e conservar o estoque florestal.	A eficácia e a eficiência podem ser melhoradas uma vez que o modelo permite a alocação de recursos financeiros com base nas necessidades das diferentes áreas. A equidade é aumentada pela alocação direta de financiamento à área em questão. Além disso, os povos indígenas devem se beneficiar da alocação de fundos para grupos de proprietários específicos.
Modelo 3 [ii]	A alocação de fundos baseia-se nas reduções do nível de emissões locais (unidades de carbono alocadas). Os níveis de referência são alocados diretamente aos atores responsáveis pela redução do desmatamento e promoção da conservação das florestas.	A eficácia pode ser aumentada uma vez que os custos de transação são baixos e não são necessárias novas instituições. Contudo, a alocação de níveis de referência diretamente às populações locais apresenta desafios.

O fato de possuir terra ou árvores não significa necessariamente que o proprietário tem o direito legal de se beneficiar da captura de carbono ou da redução das emissões de carbono. Embora alguns autores não façam esta distinção, Peskett e Brodnig (2011) argumentam (baseando-se em Strech e O’Sullivan, 2007; Takacs, 2009) que o termo direitos sobre o carbono tem, fundamentalmente, dois aspectos diferentes:

1. O direito de propriedade do carbono sequestrado, que está fisicamente contido na terra, árvores e solo, não tem necessariamente de coincidir com os direitos de propriedade dos recursos físicos.
2. O direito de propriedade do carbono sequestrado é diferente do direito a benefícios resultantes da venda de créditos de carbono. Se não houver uma lei explícita sobre o direito de sequestrar carbono, os direitos legais podem ser associados ao direito ao bem, atividade ou recurso subjacente. Se o estatuto legal não for claro, os contratos tornam-se importantes para o esclarecimento dos direitos e responsabilidades (Norton Rose, 2010).

Uma das principais considerações na concepção de mecanismos de repartição de benefícios é se os governos centrais reivindicarão ou não separadamente o direito de se beneficiar da comercialização de créditos de carbono. Esta decisão está enraizada na questão fundamental de saber se a floresta e seus produtos associados são considerados como bens nacionais e, se for este o caso, o grau do consenso político em torno da decisão. Na Tanzânia, por exemplo, a maioria dos projetos de REDD+ está sendo implementada em terra registrada como Reservas Florestais de Povoados, o que significa que não existe nenhum requisito legal para a renda desses projetos ser destinada ao governo central. Isto é devido ao fato de as diretrizes da GFC (Gestão Florestal Comunitária) e a Lei das Florestas da Tanzânia de 1998 (revista em 2002) concederem às comunidades que possuem Reservas Florestais de Povoados o direito à receita e aos benefícios resultantes das mesmas (República Unida da Tanzânia, 1998). Isto tem implicações sobre como estes projetos são vistos pelo governo e o público em geral, uma vez que as receitas geradas não contribuirão para o desenvolvimento nacional geral. A nível nacional ainda existe uma resistência latente às reformas que desviam o controle da terra e das florestas do estado para as comunidades, havendo ainda quem continue a considerar que os recursos naturais são bens nacionais (entrevistas com partes interessadas nacionais, 2012). Esta percepção originou recomendações para as receitas de REDD+ serem canalizadas através do Fundo Fiduciário Nacional, para permitir a gestão e distribuição dos fundos pelo governo às comunidades (República Unida da Tanzânia, 2010).

Se os governos assumirem a propriedade do carbono, a concepção de um mecanismo nacional de repartição de benefícios tem de resolver como será realizada a distribuição nacional dos benefícios resultantes da venda do carbono. Se o direito ao carbono fosse privatizado, o proprietário desses recursos controlaria o mecanismo de repartição de benefícios. Contudo, nesse caso, pode ser necessário considerar os fatores que determinam as emissões de carbono, porque os que possuem os direitos legais podem não ser responsáveis pelo comportamento que causa as grandes emissões.

Quadro 8.2 Debates sobre os direitos sobre o carbono em países selecionados de REDD+

Os direitos sobre o carbono podem pertencer a um indivíduo, a um grupo, tal como uma comunidade ou ao estado, dependendo da legislação nacional. O acompanhamento dos debates em curso sobre esta questão em vários países reflete a complexidade da definição do direito legal de se beneficiar das reduções das emissões de carbono.

Camarões

O sistema jurídico dos Camarões não distingue entre os direitos sobre as árvores e os elementos (tais como o carbono) armazenados nelas. Segundo Sama e Tawah (2009) o direito separável de comercializar e de se beneficiar do carbono deve ser tratado como qualquer outra propriedade de um recurso natural e por isso depende do tipo de floresta em questão. Nos Camarões, os recursos naturais das florestas estatais ou comunitárias pertencem ao estado, os que se encontram em terreno nacional, administrado pelo estado, pertencem à nação camaronesa (Karsenty e Assembe, 2011), os que se encontram em florestas das autoridades locais pertencem a estas e os de florestas privadas são propriedade de indivíduos. Algumas pessoas argumentam que um crédito de carbono poderia ser categorizado com um bem intangível (Correa, 2009, como citado em Dkamela, 2011) e ser considerado um bem monetário que representa o resultado de uma ação. A titularidade dos créditos de carbono seria concedida aos atores florestais que demonstrassem terem sido os autores da ação. Esta reivindicação não seria necessariamente baseada no direito de ocupação da terra, mas também poderia incluir direitos ancestrais, direitos operacionais, direitos de utilização ou investimento de capital.

Brasil

Segundo o documento federal número AGU-AFC-1/2011, o fornecimento de serviços ambientais pode estar sujeito a acordos comerciais com os grupos indígenas; segundo o artigo 231º da Constituição Federal, os créditos de carbono gerados em terras indígenas pertenceriam aos povos indígenas. A nível subnacional, o Acre, Amazonas e Tocantins promulgaram leis sobre o clima e a conservação que estipulam que os direitos sobre o carbono pertencem ao estado. Segundo estas leis, os fornecedores de serviços ecossistêmicos podem ter acesso a recursos financeiros, pressupondo que recebem aprovação e estão legalmente baseados na área onde os serviços estão sendo fornecidos (Gebara, 2011). No caso do Amazonas, esse direito pode ser doado à Fundação Amazonas Sustentável (FAS), que é responsável pela gestão dos locais de conservação no estado (Art. 8º, Lei 3135/2007).

continua na página seguinte

Quadro 8.2 (continuação)

Vietnã

A constituição do Vietnã afirma que todos os recursos da terra e das florestas pertencem ao estado, que os atribui a organizações e indivíduos para “uso estável a longo prazo”. Portanto, a Lei de Proteção e Desenvolvimento das Florestas de 2004 reconhece o princípio segundo o qual os compradores podem adquirir bens e serviços florestais, efetuando pagamentos aos que protegem e regeneram as florestas. A Decisão 178 (2001) especifica as maneiras pelas quais se pode atribuir ou arrendar terras a agregados familiares e a indivíduos, ou estes podem ser contratados para gerir a floresta, indicando os detalhes dos pagamentos que eles podem receber em troca desses serviços. Assim, indivíduos e organizações podem ter o direito de se beneficiar do fornecimento de serviços ecossistêmicos. Contudo, segundo o Artigo 84º da Lei da Proteção Ambiental de 2005, as transações das emissões de carbono com compradores internacionais teriam de ser aprovadas pelo primeiro-ministro.

8.3.2 Discurso de equidade II: Os benefícios devem ir para os gestores das florestas que geram baixas emissões

Do ponto de vista da equidade, pode-se argumentar que os benefícios de REDD+ devem ser atribuídos não só aos atores que causaram grandes emissões, mas também a grupos indígenas ou outros usuários das florestas com um histórico de gestão responsável da floresta. Por exemplo, nesta abordagem, uma comunidade cujos direitos consuetudinários não são legalmente reconhecidos, mas que há muito tempo protege as florestas, teria fortes razões para se beneficiar de REDD+. O dilema eficácia-equidade é que em muitas dessas situações de baixas emissões não é possível provar a adicionalidade, porque no início não há emissões a ser reduzidas. Contudo, alguns argumentam que as emissões provavelmente aumentarão no futuro, isto é, a linha de base realista está situada acima da linha de base histórica e, portanto, os pagamentos podem ser considerados como adicionais.

O reconhecimento de bons gestores florestais pode ser observado em alguns projetos estudados, onde os benefícios estão sendo distribuídos aos atores que não são os motores diretos do desmatamento, para incentivar a colaboração e criar incentivos para a proteção da área. Isto pode ser observado, por exemplo, no projeto BAM de Madre de Dios no Peru, onde os proprietários das concessões de castanha-do-pará recebem incentivos para proteger a floresta, embora os que mais contribuam para o desmatamento, abertura de áreas para a agricultura e extração ilegal de madeira sejam atores totalmente diferentes. No melhor cenário, os pagamentos às comunidades podem levá-las a proteger a floresta contra os agentes externos do desmatamento.

8.3.3 Discurso de equidade III: Os benefícios devem ir para os que incorrem custos

Um discurso importante no debate sobre a repartição de benefícios afirma que são os atores florestais que assumem os custos de implementação, transação e oportunidade que devem receber os benefícios de REDD+. Este discurso reflete as preocupações com a equidade, para assegurar que as pessoas que incorreram custos recebam compensação por esses custos, independentemente das reduções das emissões de carbono pelas quais são diretamente responsáveis.

A tensão entre as abordagens baseadas em emissões e a necessidade de recompensar os esforços e contribuições à implementação de REDD+ está refletida na concepção de muitos esquemas de repartição de benefícios que estão surgindo (ver o Quadro 8.3). Esta tensão está não só relacionada com o fato de que as contribuições são mais fáceis de definir e medir do que as reduções de emissões (ver o Capítulo 13), mas também de que a maioria dos projetos de REDD+ ainda estão nas fases iniciais de implementação e reconhecem a necessidade de dar incentivos aos atores para que participem dos projetos.

8.3.4 Discurso de equidade IV: Os benefícios devem ir para os que implementam REDD+ com eficácia

Finalmente, existe um discurso influente que diz que uma proporção dos benefícios de REDD+ deve ser compartilhada com os atores florestais que são essenciais para a implementação de REDD+, quer sejam do setor privado, ONGs ou do governo central ou local (Tabela 8.2). Contudo, a determinação da proporção exata dos benefícios que deve ser atribuída a esses atores é uma questão importante a ser debatida em muitos países. O desafio consiste em assegurar que os que implementam os projetos recebam incentivos suficientes para garantir uma implementação eficaz, evitando, ao mesmo tempo, que recebam lucros excessivos (como discutido no Livro Verde do Ministério das Finanças da Indonésia [Ministério das Finanças, 2009]). Por exemplo, em Papua Nova Guiné, apesar de haver direitos de ocupação da terra claros, os proprietários da terra tradicionais têm pouco lucro com a extração da madeira, devido aos termos definidos entre os proprietários da terra, o estado e os empreiteiros, de acordo com os quais o preço da madeira pago aos proprietários das terras é fixo, independentemente dos aumentos do preço no mercado. Na Indonésia, os responsáveis pelo desenvolvimento de projetos do setor privado estão exercendo pressão para influenciar o conteúdo da política nacional de modo a definirem regras para a repartição de benefícios, argumentando que eles precisam receber uma compensação adequada que cubra os custos de implementação e transação incorridos por eles como resultado das atividades de preparação para REDD+. Na Tanzânia, todos os proponentes de projetos de REDD+ são ONGs e o nível de rendas que poderia, ou deveria, ser atribuído a elas ainda não foi discutido a nível nacional. Contudo, esta é uma questão importante que eles enfrentam nas negociações com as comunidades.

Quadro 8.3 Projetos de REDD+ na Tanzânia: Exame das opções para eliminar a tensão entre a repartição de benefícios baseada no desempenho ou nas contribuições

Uma questão fundamental na concepção dos mecanismos de repartição de benefícios para os projetos de REDD+ na Tanzânia diz respeito à base para a realização de pagamentos. Duas opções claras são a realização de pagamentos com base em i) *esforço e contribuições* ou em ii) *desempenho e resultados*. No primeiro caso, as comunidades serão recompensadas desde que implementem atividades que melhorem as condições das florestas e, portanto, o estoque de carbono (por exemplo, através do desenvolvimento de planos de uso da terra, gestão florestal participativa, aplicação da lei ou implementação de planos de gestão florestal). Este método possui baixos custos de transação porque as atividades podem ser facilmente verificadas, exigindo menos provas empíricas. Contudo, a abordagem tem várias desvantagens. Por exemplo, não existe necessariamente uma ligação direta entre os pagamentos e as reduções da taxa de desmatamento. Essa abordagem não leva em conta a variabilidade no desempenho dos gestores florestais, nem cria fortes incentivos para uma boa gestão das florestas, uma vez que esses gestores são pagos independentemente do resultado da sua gestão florestal (TFWG, 2010). Contudo, essa abordagem reconhece o fato de algumas comunidades poderem trabalhar tanto como outras e terem menos resultados, devido a circunstâncias diferentes.

No entanto, um sistema de pagamento baseado no esforço não leva em consideração as diferenças nos custos de oportunidades entre as comunidades. As comunidades que conseguem pôr fim à produção de carvão vegetal ou à agricultura itinerante terão renunciado a mais atividades agrícolas e outras atividades econômicas do que os que tentaram pôr fim a essas atividades mas não conseguiram (TFWG, 2010). As comunidades com florestas de alto carbono (nas terras altas) terão maiores custos de oportunidade do que as comunidades em florestas de baixo carbono (como as florestas *miombo* no sul da Tanzânia e de corais em Zanzibar) (República Unida da Tanzânia, 2009). Isto deve-se ao fato de haver mais oportunidades econômicas de valor em áreas onde o teor de carbono florestal é mais alto (TFWG, 2010). Se os custos destas oportunidades e outros custos, como os de acesso variável aos mercados, não forem incorporados, ou se for pressuposto que são constantes, os sistemas baseados no esforço realizado poderão não ser equitativos.

Em um sistema de pagamento baseado nos resultados ou no desempenho, as comunidades e os gestores florestais são pagos por seu desempenho real em termos da melhoria das condições da floresta e da redução da degradação, de maneiras que podem ser verificadas empiricamente por meio de maiores estoques de carbono florestal, em comparação com os níveis de emissões de referência. Este sistema fornece uma ligação direta entre os pagamentos de REDD+ e as atividades eficazes de conservação da floresta. Contudo, o sistema baseado no desempenho possui custos de transação mais elevados devido à necessidade de medir o carbono e de métodos de verificação por terceiros.

Essa questão também se aplica aos direitos de os governos reterem alguma receita para cobrir os custos de implementação e transação que tenham incorrido. Tal como acontece com as receitas coletadas de qualquer produto florestal, os governos central e local podem reter rendas correspondentes a custos razoáveis, como os de estabelecer um sistema de MRV e de fazer cumprir a lei (Irawan e Tacconi, 2009). O programa UN-REDD (2010) recomenda que o montante retido pelo governo deve ser baseado no desempenho e relacionado diretamente com os custos incorridos.

Uma questão relacionada no debate da repartição vertical de benefícios é como distribuir as rendas ou impostos de REDD+ entre os diferentes níveis do governo, incluindo em que medida os governos locais devem reter as receitas originadas localmente. O princípio da subsidiariedade sugere que se consegue maior eficiência situando os poderes e tarefas no nível administrativo mais baixo possível (Foellessdal, 1998), mas no caso de REDD+ algumas atividades podem ser melhor geridas no nível central, por exemplo, para limitar os vazamentos (Irawan e Tacconi, 2009).

8.4 Opções de negociação e legitimidade do processo

Uma limitação comum aos países estudados é a falta de clareza sobre qual é a agência com competência para tomar decisões sobre os mecanismos de repartição de benefícios. Em alguns casos essa falta de clareza atrasa o desenvolvimento desses mecanismos e, portanto, da implementação de REDD+. Por exemplo, na Indonésia o regulamento sobre repartição de benefícios de REDD+ desenvolvido pelo Ministério das Florestas foi questionado pelo Ministério das Finanças, que afirma que o Ministério das Florestas não tem autoridade legal para tomar decisões de natureza fiscal. Ao mesmo tempo, a Força-Tarefa de REDD+ está desenvolvendo propostas paralelas para a repartição de benefícios em relação ao financiamento norueguês de REDD+. Na Tanzânia há debates semelhantes sobre que ministérios têm autoridade para tomar decisões sobre a implementação de REDD+. O Ministério do Meio Ambiente no Gabinete do Vice-Presidente tem autoridade para tomar decisões sobre a implementação de REDD+, mas a implementação de projetos de REDD+ está sob a direção do Ministério de Recursos Naturais e Turismo (República Unida da Tanzânia, 2010), enquanto o Ministério das Finanças é responsável pelo monitoramento e por assegurar a coleta de receitas. Ao mesmo tempo, o Ministério das Terras toma decisões sobre a propriedade da terra, titularidade e limites das florestas dos povoados (onde está localizada a maior parte dos projetos), enquanto a autoridade governamental local a nível de distrito tem mandato para aprovar os planos de uso da terra, que são necessários para o estabelecimento de Reservas Florestais de Povoados.

Por um lado, as iniciativas a nível de projeto têm a vantagem de servir como casos de teste, gerando lições inovadoras para os mecanismos de repartição de benefícios, que em seguida são incorporados nas políticas nacionais (como aconteceu no caso do projeto SNV em Cat Tien, no Vietnã, por exemplo). Por outro lado, a autonomia a nível de projeto significa que se corre o risco de serem desenvolvidas iniciativas sobre projetos paralelamente às políticas nacionais, possivelmente fora do espaço democrático legítimo, de forma que não contribuiriam para o desenvolvimento de capacidade das estruturas e processos governamentais.

Para superar esses riscos é necessário um processo que legitime todas as decisões tomadas. A legitimidade é função não só dos resultados do sistema de repartição de benefícios em termos de eficácia, eficiência e equidade, mas também do processo de conceber e implementar o sistema. A legitimidade pode ser reforçada assegurando que as decisões sobre os mecanismos de repartição de benefícios sejam tomadas por aqueles que possuem um mandato legal para isso e dando atenção ao estabelecimento de um processo adequado para assegurar que sejam tomadas decisões aceitáveis e responsáveis. Nosso estudo mostra que tal processo não é fácil e que, na maior parte dos países, o mandato e a responsabilidade das diversas instituições governamentais não são necessariamente claros. Para superar este problema é necessário que todas as organizações governamentais e não governamentais envolvidas na concepção das políticas e mecanismos de repartição de benefícios desempenhem um papel na resolução da falta de clareza. As agências doadoras devem incentivar a realização desta clarificação e seguir os processos de tomada de decisões e instituições sob mandato. As ONGs e os implementadores do setor privado podem encorajar esse processo exercendo pressão para o esclarecimento das funções e responsabilidades.

8.5 Conclusões e recomendações

Demonstramos que muitos dos conflitos sobre a visão de REDD+ parecem estar relacionados com a concepção dos mecanismos de repartição de benefícios e que as decisões relativas à concepção frequentemente envolvem um *tradeoff* entre a eficácia, eficiência e equidade dos mecanismos de REDD+. Os discursos, ideologias e definições associados à repartição de benefícios dizem respeito a vários objetivos, que abrangem a necessidade de proporcionar compensação pelos custos incorridos, a necessidade de assegurar cobenefícios, tais como a biodiversidade, e a necessidade de reconhecer os direitos legais e assegurar resultados justos. A decisão de enfatizar a eficácia e a eficiência ou a equidade tem implicações significativas para a concepção dos mecanismos de repartição de benefícios.

Esta multiplicidade de objetivos é devido ao fato de que as expectativas sobre os resultados de REDD+, além das reduções das emissões de carbono, são enormes. A gestão destas expectativas exige clareza, tanto a nível de projeto como a nível nacional, sobre: i) o objetivo primário de REDD+; e ii) a medida em que os cobenefícios devem ser abordados e se podem ou devem ser pagos por REDD+. Contudo, nossa análise da situação da concepção da repartição de benefícios a níveis nacional e de projeto indica que estas questões fundamentais ainda não foram resolvidas. Muitos projetos de REDD+ estão operando num vácuo de incerteza sobre que tipo de mecanismos de repartição de benefícios será em última análise classificado como legal e, portanto, que nível e tipo de benefícios estarão disponíveis para serem compartilhados.

Existe uma razão para se dar atenção urgente à concepção dos mecanismos de repartição de benefícios e, assim, a curto prazo, pode ser necessário trabalhar dentro de uma realidade em que o contexto das políticas nacionais não é o ideal, em vez de esperar que as reformas aconteçam. Por exemplo, uma vez que pode não ser realista esperar clareza legal sobre os direitos sobre o carbono em um futuro próximo, o mecanismo de repartição de benefícios pode ter de depender de contratos que especifiquem os direitos e responsabilidades legais. Contudo, pode ser problemático dar atenção excessiva a pequenos detalhes da concepção do mecanismo de repartição de benefícios antes de serem resolvidas as questões fundamentais (como o processo adequado para a tomada de decisões sobre a repartição de benefícios e que órgãos têm o direito legal de tomar essas decisões).

Concluimos que o principal problema a ser resolvido é como assegurar a legitimidade do processo de abordagem das questões fundamentais e de tomada de decisões sobre a concepção dos mecanismos de repartição de benefícios. Isto exige uma clareza legal e um consenso sobre a instituição com poderes para tomar tais decisões e atenção aos direitos processuais tais como a transparência, a participação e o consentimento livre, prévio e informado. Na concepção da repartição de benefícios há poucos elementos absolutamente certos ou absolutamente errados e, por isso, a resolução das questões fundamentais requer a formulação de juízos éticos, políticos e práticos. Estes juízos referem-se a questões como quem deve se beneficiar de REDD+ e a considerações legais e constitucionais relativas ao direito do estado de reter receitas provenientes de bens privados e nacionais. Sugerimos, portanto, que os mecanismos de repartição de benefícios eficazes não se baseiam apenas nos princípios claros para sua concepção, já que estes por si só não podem pretender satisfazer os interesses de todas as partes interessadas, mas, o que é mais importante, no processo de tomada de decisões sobre a concepção e a implementação.