

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>



Resumo e conclusões

REDD+ sem riscos

Frances Seymour e Arild Angelsen

- As mudanças de REDD+ ocorridas nos últimos cinco anos levaram a uma evolução significativa do montante e composição do financiamento, do ritmo e custos prováveis da sua implementação, assim como da divergência de interesses em todos os níveis e para todos os atores. Os desafios resultantes destas mudanças incluem maior “*aid-ification*” (ajuda externa recebida) de REDD+, problemas subsequentes enfrentados pelos proponentes de projetos e recompensas incertas para as iniciativas dos países e comunidades florestais em relação a REDD+.
- As lições aprendidas com a primeira geração de iniciativas de REDD+ incluem a importância da escala jurisdicional entre os níveis nacionais e locais para a tomada de decisões relativas ao uso da terra, a necessidade de coordenação a todas as escalas para a resolução de questões como o direito de ocupação da terra, a repartição de benefícios e o monitoramento e a tenacidade dos interesses e instituições associados ao cenário habitual (*business-as-usual*).
- Para poder avançar, é necessário esclarecer os objetivos de REDD+ e desenvolver estratégias que preencham a lacuna financeira criada pela falta de um novo acordo internacional referente ao clima. Até se conseguir maior

certeza relativamente ao futuro de REDD+ é necessário dar prioridade a reformas de políticas “sem riscos” que sejam desejáveis, independentemente dos objetivos relativos ao clima, e desenvolver capacidades e grupos de apoio essenciais para o eventual sucesso de REDD+.

18.1 Introdução

Os capítulos anteriores fornecem uma imagem instantânea do estado atual de REDD+ e resumem as observações preliminares da pesquisa efetuada pelo Estudo Comparativo Global (GCS) do CIFOR sobre REDD+ em arenas políticas nacionais e locais de projeto selecionados. Este capítulo resume e sintetiza os principais temas dos capítulos anteriores e, com base neles, analisa os futuros desafios e escolhas enfrentados por formuladores de políticas, profissionais e pesquisadores.

REDD+, e o contexto no qual opera, passou por mudanças importantes desde que foi oficialmente incluído na agenda internacional sobre as mudanças climáticas na COP 11 de 2005. O fato mais significativo é que ainda não se chegou a um acordo internacional sobre as mudanças climáticas (Seção 18.2). Esta mudança de contexto tem implicações importantes para a evolução de REDD+ nos próximos anos (Seção 18.3). Além disso, podem-se extrair várias lições da primeira geração de projetos e reformas de políticas de REDD+ (Seção 18.4). A incerteza sobre o futuro de REDD+ pode levar a inação, mas argumentamos que seria útil uma gama ampla de reformas de políticas de REDD+ “sem risco”, independentemente do futuro de REDD+, que deveriam ser implementadas para alcançar objetivos que vão além da mitigação do clima (Seção 18.5). Finalmente, apresentamos algumas reflexões finais sobre REDD+ (Seção 18.6).

18.2 Mudanças no contexto de REDD+

A ideia de desmatamento evitado como estratégia para a mitigação das mudanças climáticas foi apresentada e rejeitada durante as negociações da CQNUMC relacionadas com o Protocolo de Quioto em 1997. Consequentemente, as atividades relacionadas com as florestas incluídas no Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL) foram limitadas ao florestamento e reflorestamento. Dez anos mais tarde, várias mudanças possibilitaram a inclusão do que passou a ser conhecido como REDD+ no Mapa do Caminho de Bali na COP 13 em 2007. Estas mudanças incluíram:

- Uma mudança no quadro político. Quando as reduções de emissões por desmatamento foram apresentadas novamente nas negociações da COP 11 em 2005, foram os países em desenvolvimento que fizeram isso no contexto de suas ações nacionais, ultrapassando deste modo a divisão Norte-Sul.

- Uma nova percepção da urgência e importância da inclusão do desmatamento e da degradação florestal, em seguida à explicação do significado de emissões provenientes de mudança no uso da terra do Quarto Relatório de Avaliação do IPCC (IPCC, 2007c).
- A publicação de análises realçando o baixo custo da redução das emissões em comparação com outras opções de mitigação.
- Aperfeiçoamento das tecnologias que disponibilizaram métodos para a medição de mudanças nas emissões por desmatamento e, pelo menos potencialmente, por degradação florestal.

Assim, a ideia de REDD+ começou a tomar forma como estratégia de mitigação das mudanças climáticas que podia ser promovida como eficaz, eficiente e equitativa.

No período que antecedeu a COP 15 de Copenhague em 2009, quando ainda parecia ser possível chegar a um novo acordo internacional sobre o clima após 2012, havia a sensação de que REDD+ era um desses raros casos que oferecia algo para todos: maiores cortes de emissões totais para um determinado nível de despesa global com a mitigação, compensações econômicas para os países industrializados, novas linhas de financiamento significativas para os países em desenvolvimento e, se concebido corretamente, cobenefícios de conservação da biodiversidade e redução da pobreza. Havia uma expectativa generalizada de que este alinhamento de interesses a nível mundial levasse a um acordo vinculativo pós-2012, incluindo o financiamento de REDD+ baseado no desempenho que criaria incentivos para as políticas nacionais de REDD+ e projetos locais no contexto de um modelo a dois níveis do tipo de pagamentos por serviços ecossistêmicos (PSE) (Angelsen e Wertz-Kanounnikoff, 2008).

Três anos mais tarde as perspectivas para REDD+ são bastante diferentes.

As expectativas pré-Copenhague sobre a evolução de REDD+ não se materializaram. Em parte isto é consequência do fato de que, na COP 15, a comunidade mundial não conseguiu chegar a um acordo geral sobre o clima para substituir o Protocolo de Quioto e agora isso não será possível antes de, pelo menos, 2015 (Capítulo 3). As perspectivas para a criação de financiamento significativo de REDD+ a partir de um mercado de carbono sob tal acordo também diminuíram. Embora as negociações continuem a introduzir progressos incrementais na arquitetura de REDD+, a importância relativa da CQNUMC como motor “de cima para baixo” do financiamento e regras necessários para REDD+ diminuiu significativamente. Consequentemente, existem agora múltiplas arenas políticas de REDD+ preenchidas por agências de ajuda, grandes ONGs internacionais e vários atores nacionais. Os que participam destas arenas frequentemente competem entre si em termos de financiamento, liderança na definição de normas e influência sobre o discurso de definição de REDD+.

Outro conjunto de mudanças resultou do fato de REDD+ ter surgido na época em que o mundo entrava em um período de instabilidade econômica e financeira. Em meados dos anos 2000 a economia mundial assistiu a uma explosão dos preços das mercadorias, tendo o preço dos alimentos, combustível e metais atingido níveis inéditos. Estes preços altos – e o receio associado pela insegurança alimentar e da energia – levaram a uma corrida global para assegurar o acesso à terra para a agricultura e o desenvolvimento de recursos minerais (Capítulo 4). O aumento da concorrência pelas áreas florestais provavelmente aumentará os custos de REDD+ e este aumento será mais rápido do que a melhoria no planejamento do uso da terra necessário para a viabilidade de REDD+. Em seguida, a crise financeira mundial de 2008 desviou a atenção das mudanças climáticas; a pressão sobre os orçamentos nacionais provavelmente limitará o volume de fundos disponíveis para eliminar a lacuna de financiamento de REDD+ causada pela falta de um acordo internacional sobre as mudanças climáticas.

18.3 Implicações da mudança no contexto

A mudança no contexto de REDD+ diminuiu o ritmo de implementação e aumentou o nível de incerteza relativamente à implementação e ao modo de realização da ideia original.

18.3.1 A “*aid-ification*” (ajuda externa) de REDD+

Com a perspectiva do adiamento até pelo menos 2020 do financiamento de REDD+ em grande escala, baseado no mercado, é provável que o predomínio atual das instituições e fontes de financiamento associadas à ajuda tradicional ao desenvolvimento continue por um futuro previsível. Isto traz várias implicações para REDD+, incluindo uma ampliação de seus objetivos, tipos de intervenções e critérios de desempenho (Capítulo 13). Isto implica o risco de repetir erros anteriores associados à ajuda ao desenvolvimento (Capítulo 7). Embora tenha havido alguma experiência recente com modelos de ajuda de pagamentos em função de realizações concretas, as políticas e procedimentos das agências de ajuda – e em alguns casos as políticas e procedimentos orçamentais do financiamento de ajuda ao desenvolvimento em países doadores – pode ser incompatível com os sistemas de pagamentos baseados em resultados previsto por REDD+.

As funções de financiamento de REDD+ algumas vezes se tornaram incômodas para as agências doadoras, como aconteceu com a função do Banco Mundial como canal para os fundos noruegueses dirigidos à Guiana. Como descrito no Capítulo 13, só recentemente foi dada atenção à necessidade de indicadores de desempenho para as primeiras duas fases da implementação nacional de REDD+, com grande possibilidade de desacordo sobre as normas e processos que serão adequados para medir o desenvolvimento. O risco de ser dado maior valor a uma boa parceria do que ao desempenho real ameaça tanto a eficácia como a eficiência de REDD+.

A dependência de REDD+ de financiamento de ajuda também cria um escopo mais amplo que inclui objetivos de desenvolvimento, levando a uma diminuição relativa da ênfase na proteção do clima por redução de emissões e a um aumento relativo da ênfase em cobenefícios, especialmente a redução da pobreza. Do ponto de vista político, REDD+ no contexto da ajuda doador-beneficiário – em vez de uma transação entre parceiros iguais no contexto de um acordo internacional – cria uma dinâmica política nacional lamentável nos países beneficiários e suscita preocupações de soberania.

Em conjunto estes fatores sugerem que a “*aid-ification*” de REDD+ leva cada vez mais a uma separação do financiamento de REDD+ de pagamentos baseados no desempenho pela redução de emissões, que foi essencial para a ideia original. Os pagamentos baseados no desempenho por cobenefícios intimamente ligados aos objetivos de REDD+ – como o reforço do direito de ocupação das florestas a nível comunitário – oferece uma via possível para a manutenção deste vínculo. As políticas e projetos de REDD+ serão cada vez mais diversificados, tal como a própria ajuda ao desenvolvimento, e poderiam ser unificados apenas se a redução de emissões fosse tratada como uma de várias metas.

18.3.2 Problemas subsequentes

Vários proponentes de projetos dos setores público, privado e de ONGs responderam ao apelo do Plano de Ação de Bali de 2007 para as Partes realizarem atividades de demonstração de REDD+. Estão em curso mais de 200 projetos de REDD+ em cerca de 43 países (Capítulo 12). Os proponentes de projetos estavam ansiosos por avançar o mais rapidamente possível para que suas iniciativas pudessem se beneficiar do financiamento de REDD+ que se esperava após a COP 15 em 2009.

A falta de um acordo global sobre as mudanças climáticas em Copenhague e o ritmo relativamente lento do desenvolvimento de políticas de REDD+ a nível nacional deixaram estes projetos em situação precária sob vários aspectos. Como descrito no Capítulo 10, a incerteza sobre o financiamento de REDD+ está levando alguns proponentes de projetos a diversificar os riscos desviando o foco relativo de seus esforços para atividades tradicionais de projeto integrado de conservação e desenvolvimento (PICD). Estas abordagens arriscam dissociar REDD+ de PSE baseado no desempenho e de repetir o sucesso limitado de gerações anteriores de PICDs.

Elas também correm o risco de se adiantarem às longas negociações internacionais sobre as regras para monitoramento, reporte e verificação (MRV) e salvaguardas. Uma avaliação dos projetos iniciais de REDD+ sugere que a maioria dos métodos de MRV a ser implementados não satisfazem as atuais normas *Verified Carbon Standard* (VCS), que poderia servir de modelo

para a negociação de normas futuras (Capítulo 14). Além disto, a incerteza está levando alguns proponentes de projetos a não divulgar totalmente as informações sobre as possíveis linhas de financiamento que podem ser realizadas através de REDD+; deste modo, arriscam não cumprir totalmente os princípios de consentimento livre, prévio e informado (CLIP) que provavelmente serão incluídos nos sistemas de salvaguardas futuros.

Os projetos-piloto iniciais de REDD+ estão sendo ameaçados pelo lento desenvolvimento de quadros regulamentares e legais a nível nacional. A certeza em termos legais sobre a quem pertence o direito sobre o carbono florestal e a certeza em termos regulamentares sobre a partilha dos custos e benefícios de REDD+ em todos os níveis e para todas as partes interessadas continuam sendo pouco concretas (Capítulo 8). Embora o direito à ocupação da terra tenha surgido como questão importante em muitos locais de projetos, existem poucas provas da atenção que os países devem dar para resolver as questões de insegurança do direito de ocupação e conflitos (Capítulo 9). Embora algumas intervenções possam ser implementadas nas condições de direito de ocupação da terra existentes, sem uma reforma estas intervenções têm escopo, eficácia e eficiência limitados, e também podem levar a resultados pouco equitativos em termos de distribuição de resultados.

18.3.3 Países e comunidades forçados a enfrentar o risco

A incerteza crescente em termos de prazos e volumes das linhas de financiamento internacional de REDD+, juntamente com as mudanças econômicas que criam maior concorrência pelas florestas, mudaram o cálculo do risco e da recompensa de REDD+ a níveis nacional e local. A credibilidade da promessa de REDD+, de que todos ganham com estes sistemas (isto é, de compensação para os custos de redução do desmatamento e degradação florestal) corre o risco de ser comprometida.

Para REDD+ ter sucesso a nível nacional, os grupos a favor da mudança transformacional devem prevalecer aos interesses no cenário habitual (Capítulo 2). O lento progresso das negociações da CQNUMC enfraqueceram a posição dos primeiros (adiando a perspectiva de financiamento internacional de grande escala a longo prazo), enquanto as mudanças econômicas reforçaram a posição dos últimos (aumentando os custos de oportunidade da proteção florestal). Na medida em que REDD+ requer ações que vão além de estratégias de desenvolvimento sem risco, os governos que estão em posição de passar da fase de preparação para a de definição de políticas e medidas que reduzem o desmatamento e a degradação florestal necessitam de uma fonte confiável de financiamento internacional a longo prazo, que não pode ser proporcionada na escala necessária pela ajuda ao desenvolvimento (Capítulo 7).

As mudanças no contexto de REDD+ também afetaram os cálculos dos riscos a nível nacional. Os proponentes de projetos de REDD+ começaram a reposicionar seus projetos devido à possibilidade de as linhas de financiamento previstas não se materializarem (Capítulo 10). A preocupação manifestada pelos habitantes de povoados na Indonésia – de que os projetos de REDD+ não conseguirão impedir a conversão das florestas locais para outros usos, pelas empresas de grande dimensão – corresponde à nossa compreensão das forças econômicas em geral. É revelador que os habitantes de povoados entrevistados consideram que os projetos de REDD+ devem estar dirigidos à proteção das florestas, sendo o enfoque de suas aspirações e preocupações o possível impacto que terão em suas rendas (Capítulo 11). Isto sugere que eles não têm confiança em uma relação direta e positiva entre a proteção das florestas e os meios de subsistência propostos nos programas de REDD+.

18.4 Lições aprendidas com a primeira geração de iniciativas de REDD+

As mudanças no contexto para a segunda geração de iniciativas de REDD+ não estão limitadas às resultantes do estado das negociações da CQNUMC e das condições econômicas mundiais. Além destas, também estão surgindo novos conhecimentos (ou formulados novamente) e novas compreensões resultantes da primeira geração de iniciativas de REDD+.

18.4.1 REDD+ é mais oneroso e demora mais tempo do que previsto

As iniciativas de REDD+ são mais caras e demoram mais tempo a serem implementadas do que se esperava inicialmente. Talvez não surpreenda os que têm experiência de instituições e sistemas de governança característicos do setor florestal nos países em desenvolvimento que muitas metas e prazos de REDD+ anunciados em 2007 revelaram não ser realistas. Em especial, parece que o tempo necessário para a consulta das partes interessadas e o desenvolvimento de um consenso foi frequentemente subestimado (Capítulo 7).

O Mecanismo de Parceria para o Carbono Florestal (FCPF) ofereceu inicialmente subsídios de USD 3,6 milhões por país para as atividades de preparação para REDD+, com base em uma estimativa inicial dos custos de desenvolvimento de uma estratégia e sistema de monitoramento de REDD+. Esta estimativa contrasta com as propostas posteriores dos países, que solicitaram uma média de USD 15 a 20 milhões, refletindo tanto a ampliação da gama de atividades incluídas, como a maior compreensão dos requisitos de REDD+ pelos países – tais como a necessidade de dar maior atenção às disposições institucionais para a gestão dos fundos de REDD+, às salvaguardas sociais e ambientais e às consultas às partes interessadas (comunicação pessoal, Ken Andrasko, FCPF Banco Mundial).

Anteriormente tínhamos reconhecido o dilema de que “REDD+ é urgente.... mas não pode ser apressado” (Seymour e Angelsen, 2009). A necessidade de apropriação nacional (Capítulo 5) significa que REDD+ deve ser fundamentado em um processo político nacional legítimo; dada a incerteza continuada sobre o perfil de um sistema internacional, é pouco provável que a mudança transformacional a nível nacional ocorra rápida ou facilmente. Por isso a comunidade de REDD+ enfrenta o paradoxo de que embora o financiamento a longo prazo seja uma preocupação crítica, os doadores têm dificuldade de efetuar o desembolso inicial (Capítulo 7). Dadas as pressões internas e externas exercidas sobre as agências doadoras para movimentarem o dinheiro, isto poderia ser interpretado como um sinal positivo de que a relação entre os fundos disponíveis para REDD+ e o desempenho está sendo levada a sério.

Além dos prazos mais longos do que previsto para os processos de tomada de decisões sobre REDD+, as lacunas na disponibilidade e capacidade de suportar os requisitos técnicos de REDD+ estão sendo maiores do que foi previsto inicialmente. Apesar dos avanços tecnológicos que ajudaram a colocar de novo o tema do desmatamento nos países em desenvolvimento nas negociações da CQNUMC entre as COPs em Quioto e em Bali, e de um enfoque inicial dos investimentos de preparação para REDD+ em sistemas de MRV, ainda persistem lacunas significativas (Capítulo 14). A maioria dos países com florestas ainda não possui os dados, a capacidade ou a vontade política (por exemplo, para compartilhar e divulgar dados) necessária para poderem apoiar plenamente um sistema de pagamentos baseados no desempenho.

Tem havido progresso na aplicação de tecnologias de sensoriamento remoto para detectar o desmatamento e a degradação florestal. Contudo, os dados essenciais para calcular os fatores de emissão necessários para traduzir mudanças no estado da floresta em mudanças nas emissões estão faltando para grandes áreas das florestas mundiais (Capítulo 15). Tem havido progresso em termos dos conceitos necessários para a definição de níveis de referência de emissões (RELS), mas o progresso dentro dos países foi lento dada a falta de dados e as incertezas inerentes à previsão dos cenários habituais de emissões (Capítulo 16). Apesar dos investimentos aplicados em atividades de preparação, as melhorias das capacidades técnicas das instituições responsáveis pelo MRV têm sido, até hoje, modestas.

O ritmo mais lento do que o esperado e os custos mais altos do que previstos também tiveram implicações para as políticas de REDD+ a nível nacional, tanto em países doadores como em países de REDD+, colocando os proponentes de projetos de REDD+ na defensiva. Os governos da Noruega e da Indonésia enfrentaram um escrutínio incômodo por não terem cumprido o prazo do final de 2010 para a emissão de uma moratória sobre novas concessões florestais, tendo esta sido anunciada apenas em maio de 2011. No início de 2012 o governo da Austrália foi criticado pelo mundo acadêmico (Olbrei e Howes, 2012) e

pela mídia (Hamann, 2012) pelo progresso aparentemente limitado de um projeto de REDD+ de alto perfil financiado por AusAID em Kalimantan, na Indonésia.

18.4.2 Tenacidade das instituições, interesses e ideias do cenário habitual

Outro conjunto de lições aprendidas com a primeira geração de iniciativas de REDD+ – embora não inteiramente inesperadas – refere-se à dificuldade de enfrentar os atores com interesses diretos no cenário habitual, a complexidade de readaptar as instituições existentes a novos fins – ou para criar novos – e o esforço necessário para mudar ideias preconcebidas sobre como as florestas devem ser geridas e por quem.

Como foi observado na análise da mídia realizada para o GCS, o discurso sobre REDD+ a nível nacional tem sido dominado por atores estatais que podem exprimir os interesses do setor empresarial (Capítulo 5). As propostas para o enfraquecimento do Código Florestal no Brasil e o escopo restrito da moratória na Indonésia (Quadro 2.1) podem ser compreendidos como uma medida de resistência da parte daqueles que sentem seus interesses ameaçados por REDD+. A relativa falta de ênfase manifestada até hoje nas discussões da estratégia nacional de REDD+ sobre a necessidade de esclarecer o direito de ocupação das florestas e os direitos sobre o carbono sugere que querem evitar mudanças que ameacem o *status quo*.

Anteriormente tínhamos reconhecido o dilema de que “REDD+ deve ser novo.... mas fundamentado em experiências anteriores” (Seymour e Angelsen, 2009). Este dilema é especialmente crítico quando são selecionadas instituições para novas funções de REDD+. Nos casos de serem as instituições existentes a tomarem a iniciativa, elas tenderam a reproduzir os padrões anteriores quando abordaram novos desafios de REDD+. Isto é verdade, não só a nível internacional (por exemplo, o modo como as agências doadoras multilaterais programaram os fundos de REDD+) e a nível nacional (por exemplo, o modo como os ministérios das florestas adaptaram REDD+ a seus paradigmas existentes sobre gestão florestal) mas também a nível de projeto, onde as ONGs de conservação selecionaram locais de acordo com objetivos relacionados com a biodiversidade (Capítulo 12) e estão implementado atividades tipo PICD (Capítulo 10). Para muitos atores, REDD+ passou a ser uma nova fonte de financiamento para atividades preexistentes, com ligeira reclassificação para se adaptarem à agenda do clima.

Mas o estabelecimento de novas instituições para REDD+ também é difícil. As novas entidades de REDD+ enfrentam desafios à sua autoridade e legitimidade e o processo de estabelecimento de novos mecanismos financeiros de REDD+ foi acompanhado de atrasos e frustrações (Capítulo 7). Ao mesmo tempo,

um resultado positivo de REDD+ em muitos países tem sido a abertura do diálogo sobre gestão florestal, cujo alcance vai além dos ministérios diretamente responsáveis, com as forças-tarefa de REDD+ expandindo de modo a envolver os ministérios de planejamento e finanças, outros ministérios responsáveis e a sociedade civil.

18.4.3 Questões presentes em várias escalas

Um terceiro conjunto de lições emergentes da primeira geração de iniciativas de REDD+ diz respeito à importância da coordenação entre as escalas para alcançar os objetivos de eficácia, eficiência e equidade. Já há muito tempo que se reconhece a utilidade de instituições “policêntricas” na governança das florestas (Ostrom, 2010) e de uma “abordagem integrada” da implementação de REDD+ (Pedroni *et al.*, 2007). A experiência recente esclareceu ainda mais as questões e desafios específicos que requerem uma ligação entre escalas, a importância relativa de diferentes níveis de governança para diferentes funções e a divergência de interesses a esses níveis.

Uma análise da primeira geração de iniciativas de REDD+ sugere que foram perdidas muitas oportunidades de trocar experiências entre o nível nacional e local. Os proponentes de projetos em alguns casos parecem ter evitado intencionalmente a participação em políticas e instituições de REDD+ pouco claras a nível nacional, perdendo deste modo a oportunidade de influenciá-las. Por outro lado, os formuladores de políticas de REDD+ a nível nacional não têm considerado sistematicamente as experiências a nível de projeto como fontes de informações sobre as realidades em campo.

Por isso, a análise apresentada neste volume aponta para a necessidade de maior integração vertical de REDD+ e de maiores iniciativas da parte dos promotores de REDD+ para trabalhar em várias escalas. O Capítulo 6 fornece exemplos dos obstáculos enfrentados pelo MRV em várias escalas e dos esforços de controle dos vazamentos no Brasil, Indonésia e Vietnã e ainda algumas abordagens promissoras para ultrapassar esses obstáculos. O problema da abordagem das limitações do direito de ocupação florestal para REDD+ (Capítulo 9) e da garantia de cumprimento das salvaguardas (Capítulo 17) requer maior coordenação entre os níveis nacional e local para assegurar que os quadros de políticas estão fundamentados em realidades locais e que os objetivos dessas políticas são realizados a nível local.

A distribuição de custos e benefícios talvez seja o maior teste de uma governança multinível eficaz no contexto de REDD+. As questões fundamentais sobre quem deve se beneficiar das linhas de financiamento de REDD+, em que

base e forma de compensação, ainda não foram respondidas e diferentes partes interessadas em diferentes níveis têm opiniões diferentes sobre as respostas corretas (Capítulo 8). Como foi discutido no Capítulo 3, o poder de REDD+ como ideia foi em parte devido à capacidade de cada parte interessada poder projetar a sua visão do significado de REDD+ na prática. Os detalhes sobre a repartição de benefícios será um teste rigoroso da resiliência da ideia. A elaboração das opções e implicações de mecanismos de repartição de benefícios alternativos é, portanto, uma das maiores prioridades para pesquisa e experimentação adicional do sistema de REDD+. É uma vez que não existe uma fórmula simples ou consensual que possa ser utilizada na concepção de mecanismos de repartição de benefícios, a legitimidade do processo torna-se crítica.

Finalmente, as experiências iniciais com REDD+ realçaram a importância da escala jurisdicional, isto é, do nível subnacional entre as políticas nacionais e os projetos locais. É nesta escala jurisdicional a meio nível que ocorre grande parte da tomada de decisões sobre o uso da terra e onde algumas das iniciativas mais promissoras de REDD+ – como as do Brasil – estão tomando forma.

18.5 Navegar um futuro incerto para REDD+

A incerteza sobre o futuro de REDD+, causada principalmente pela lentidão geral das negociações da CQNUMC e pela mudança nas condições econômicas mundiais, significa que o programa de REDD+ deve ser cada vez mais justificado com base em suas contribuições prospectivas para vários objetivos a múltiplos níveis e não só para a mitigação das mudanças climáticas globais. Em um futuro previsível REDD+ não pode depender de um fluxo de incentivos para a mudança “de cima para baixo” e, por isso, seus defensores necessitam de investir mais em estratégias “de baixo para cima”, para criar grupos a favor da mudança que não dependem de um acordo global vinculativo ou de financiamento significativo a curto prazo.

Alguns podem reagir a esta incerteza adotando uma atitude de “esperar para ver”. Acreditamos que a melhor abordagem consistirá em fazer as três perguntas a seguir: i) o que fazer para mobilizar apoio político geral a favor de REDD+? ii) quais são as ações prioritárias para desenvolver as bases para o eventual sucesso de REDD+? e iii) quais as ações que seria útil implementar qualquer que seja o cenário de financiamento internacional de REDD+ e de desenvolvimento econômico mundial que se materialize?

Abordamos estas três questões nas subseções seguintes. A Tabela 18.1 fornece um resumo das ações prioritárias organizadas em função do nível.

Tabela 18.1 Ações prioritárias em função do tipo e do nível

Nível	Desenvolvimento de grupos a favor	Bases para o sucesso	Sem riscos
Internacional	<p>Acelerar o progresso para um consenso sobre os mecanismos de financiamento baseados no desempenho e os níveis de referência de emissões nas negociações da CQNUMC (Capítulo 16).</p> <p>Desenvolver indicadores de desempenho para as Fases 1 (preparação) e 2 (políticas) de REDD+ (Capítulo 13).</p> <p>Finalizar as modalidades de MRV para definir as normas internacionais para reporte e verificação (Capítulos 14, 15).</p>	<p>Assegurar as fontes existentes e identificar novas fontes de financiamento público para REDD+ e desenvolver as oportunidades de investimento do setor privado (Capítulo 7).</p>	<p>Melhorar a disponibilidade dos dados espaciais e dos fatores de emissão (Capítulo 15).</p>
Nacional	<p>Apoiar os grupos a favor de mudança transformacional a nível nacional (Capítulo 5).</p> <p>Assegurar a legitimidade da tomada de decisões por meio de atenção a processos e instituições de REDD+ (Capítulos 5, 8).</p>	<p>Melhorar a certeza legal relativamente aos direitos sobre o carbono florestal (Capítulo 8).</p> <p>Preencher as lacunas de dados e capacidades para MRV.</p>	<p>Seguir políticas fiscais sem riscos, por exemplo, removendo subsídios perversos.</p> <p>Estabelecer diálogos a nível do gabinete para abordar os motores extrasetoriais do desmatamento, por exemplo, agricultura e mineração.</p> <p>Incorporar a reforma/esclarecimento do direito de ocupação da terra nas estratégias de desenvolvimento nacional (Capítulo 9).</p>

<p>Jurisdicional</p> <p>Apoiar os processos de planejamento integrado do uso da terra e desenvolver ferramentas para a gestão de <i>tradeoffs</i> entre a produção de alimentos e de energia, a provisão de serviços ecossistêmicos e os objetivos de conservação (Capítulo 4).</p>	<p>Incorporar a concepção experimental para financiamento baseado no desempenho.</p>	<p>Reforçar as instituições locais e o poder de cumprimento da lei.</p> <p>Investir no desenvolvimento de instituições para análise espacial, planejamento e coleta de informações.</p> <p>Gerar e disseminar conhecimentos sobre o papel das florestas para apoiar a produtividade agrícola e a resiliência às mudanças climáticas.</p>
<p>Projeto</p> <p>Assegurar atenção adequada às necessidades locais em termos de meios de subsistência e de informações.</p>	<p>Incorporar a concepção experimental para PSE.</p>	<p>Investir no desenvolvimento de capacidade para as comunidades locais participarem de atividades de MRV para aumentar a transparência e o comprometimento (Capítulo 15).</p>
<p>A todas as escalas</p> <p>Reformular REDD+ como um objetivo e não como um programa florestal em todos os níveis.</p>	<p>Assegurar a devolução da tomada de decisões sobre REDD+ para o nível apropriado.</p> <p>Avaliar os custos de REDD+ e identificar quem os suporta e desenvolver mecanismos de repartição de benefícios para abordar os diversos interesses (Capítulo 8).</p> <p>Incorporar a atenção às salvaguardas (Capítulo 17).</p>	<p>Melhorar a coordenação vertical e horizontal entre as instituições governamentais relevantes para a implementação de REDD+ (Capítulo 6).</p> <p>Desenvolver instituições intermediárias para a acumulação e transmissão de informações coletadas em campo para as instituições a nível nacional (Capítulo 6).</p>

18.5.1 Mobilizar apoio político geral a favor de REDD+

Reformular REDD+ como um objetivo e não como um programa florestal.

Um dos sucessos de REDD+ até hoje é o alto nível de conscientização que criou – além dos círculos estreitos das políticas climáticas e florestais – do significado de emissões relacionadas com a floresta. A nível internacional o consenso é que tais emissões devem ser reduzidas, com ou sem um mecanismo de financiamento específico da CQNUMC, portanto esse é um objetivo legítimo a incluir nas políticas públicas em todos os setores e níveis. Em especial a mudança na política Norte-Sul no que concerne as negociações sobre o clima – nas quais se espera que os países de rendimento médio assumam uma maior proporção dos custos de mitigação – significa que as ações para a redução das emissões baseadas na floresta nesses países não podem contar com uma compensação internacional integral (Capítulos 3 e 7).

Assim, os grupos a favor de REDD+ em vez de permitir que a ideia de REDD+ seja definida como *programas* de REDD+ baseados em setores frequentemente restritos ao setor florestal, devem reformular a redução das emissões baseadas na floresta como um *objetivo* a alcançar dentro de um contexto mais amplo. Esta abordagem está totalmente de acordo com os textos da CQNUMC e com as palavras “da moda” que ganharam peso no contexto da Rio+20 (incluindo “desenvolvimento de baixo carbono”, “economia verde” e “agricultura climaticamente inteligente”) e as abordagens gerais ao desenvolvimento sustentável que elas representam. A liberação de REDD+ dos limites do setor florestal – e de uma definição limitada a pagamentos por reduções verificadas de emissões – também é uma pré-condição para a abordagem de muitos dos motores extrasetoriais do desmatamento.

Investir na legitimidade política. Apesar do consenso internacional sobre a urgência da redução de emissões ligadas à floresta, o lento progresso das negociações da CQNUMC, a ideia de que a proteção florestal é contrária ao desenvolvimento, ataques mais gerais à ciência do clima e o aumento da dependência de REDD+ do setor de ajuda são fatores que ameaçam a sua legitimidade política, tanto nos países doadores como beneficiários. Para REDD+ poder manter sua legitimidade será necessário continuar avançando e deve fazê-lo reforçando, e não comprometendo, a confiança em sua integridade e equidade, tanto nos países como entre eles.

A nível global, para conseguir legitimidade é necessário progredir para uma redução real das emissões, o que implica a abordagem dos desafios de longa data de adicionalidade, vazamento e permanência. As regras aceitas mundialmente sobre os níveis de referência de emissões e o MRV necessitam de ser baseadas em fatores científicos sólidos e, tanto quanto possível, não devem ser adulteradas por motivações políticas, mesmo quando é necessário ajustar essas regras para levar em conta as realidades nacionais em nome da justiça.

A nível nacional a legitimidade política requer grupos a favor de REDD+ suficientemente amplos e ambiciosos para serem resilientes aos contratempos inevitáveis que ocorrerão quando as políticas de REDD+ começarem a questionar os interesses dos que favorecem o cenário habitual e os possíveis escândalos (tal como a má administração dos fundos de REDD+) que inevitavelmente acompanharão as ações em campo. É necessário dar muita atenção às salvaguardas, para evitar dano substancial assim como a deterioração da reputação de REDD+. A legitimidade também dependerá da percepção de integridade do processo de determinação e implementação dos mecanismos de repartição de benefícios de REDD+.

Desenvolver grupos mais amplos a favor de REDD+. A realidade política torna imperativo incluir objetivos de desenvolvimento econômico na agenda do clima, para que REDD+ possa usufruir de apoio amplo e sustentável. REDD+ tem sido uma ideia imensamente poderosa em parte devido à sua promessa de resultados para objetivos múltiplos. Os cobenefícios mencionados frequentemente incluem a conservação da biodiversidade, redução da pobreza e melhor governança, mas a mobilização dos grupos a favor destes objetivos na arena política de REDD+ tem sido errática. Na realidade, alguns desses grupos uniram-se para se oporem a REDD+, na medida em que consideram que o programa pode comprometer os direitos e a ocupação da terra das comunidades florestais. Alguns exemplos claros de iniciativas de REDD+ que resultam em direitos das populações locais e direito de ocupação da terra mais fortes, e uma atenção mais cuidadosa às salvaguardas, pode aumentar a confiança de que REDD+ é mais uma promessa do que uma ameaça.

Além disto, e em conformidade com a reformulação de REDD+ proposta acima, poderia ser dada mais atenção aos benefícios de manutenção da floresta à escala da paisagem. Os discursos sobre a segurança alimentar continuam a caracterizar erroneamente as florestas como impedimentos à maior produção agrícola através da extensificação; são necessários mais esforços para disseminar os conhecimentos existentes e criar novos conhecimentos sobre a importância dos serviços ecossistêmicos baseados na floresta para a produtividade agrícola. O papel das florestas na proteção dos interesses econômicos face aos impactos das mudanças climáticas – um componente essencial das estratégias de adaptação – continua a ser subapreciado em grande medida. A demonstração da contribuição de REDD+ a objetivos como a manutenção da produtividade agrícola e da resiliência climática poderia ajudar a combater o argumento persistente de que a proteção florestal se opõe ao desenvolvimento.

18.5.2 Ações prioritárias para desenvolver as bases para o sucesso

Manter o vínculo com o PSE, mas juntamente com outras ferramentas. Há muitos motivos para reacear que a redução da importância do pagamento pelo

desempenho como atributo principal de REDD+ diminuirá sua eficácia, não o diferenciando de intervenções anteriores do setor florestal (como os PICD) que usufruíram de sucesso limitado. Portanto, será essencial juntar várias fontes de financiamento – incluindo os mercados voluntários de carbono, financiamento nacional e ajuda ao desenvolvimento – para cobrir o déficit em créditos de carbono previsto para o mercado global de cumprimento das metas de carbono e para começar a demonstrar os pagamentos em função do desempenho à escala internacional/nacional e nacional/subnacional.

Mas dada a probabilidade de financiamento inferior ao esperado, pelo menos a curto prazo, e os preços crescentes das mercadorias que competem para a mesma porção de terra, é óbvio que REDD+ não pode depender apenas de fluxos de caixa e de instrumentos de PSE. A manutenção de cobertura florestal ótima na paisagem – do ponto de vista dos objetivos de mitigação climática global e de conservação da biodiversidade, assim como dos objetivos mais locais dos meios de subsistência e dos serviços ecossistêmicos – exigirá uma combinação adequada de instrumentos, incluindo os sistemas tradicionais de comando e controle, abordagens para garantir o cumprimento da lei, incentivos fiscais e desenvolvimento mais inteligente da infraestrutura e planejamento do uso da terra.

Enfoque nas principais restrições ao progresso. O número de problemas a ser resolvidos para alcançar resultados de REDD+ eficazes, eficientes e equitativos pode parecer intimidante. Portanto, é importante dirigir o investimento de modo a eliminar as principais restrições ao nível das políticas e preencher as lacunas de conhecimento e capacidade mais importantes e necessárias para a implementação de REDD+.

A nível global, os negociadores devem acima de tudo acelerar o progresso dos mecanismos de financiamento e outras modalidades de implementação. A nível nacional, os partidários de REDD+ devem focar o desenvolvimento de grupos a favor da mudança transformacional das políticas, incluindo a disseminação de informações para o setor empresarial progressivo, que até agora foi relativamente negligenciado, e para os grupos a favor da reforma do direito de ocupação florestal. É necessário continuar a investir em todas as escalas para montar todos os elementos necessários para os sistemas de MRV, incluindo o preenchimento das lacunas atuais de dados e de capacidade.

Mudar a ênfase parcial para iniciativas em todas as escalas e a nível jurisdicional. A tendência da primeira geração de iniciativas de REDD+ (e a pesquisa associada) foi focar os processos de elaboração de políticas a nível nacional e projetos-piloto a nível local, talvez com excessiva ênfase em projetos e um nível de interação entre ambos não muito bom. Para avançarmos será necessário dar maior atenção à escala jurisdicional, por ser o espaço onde

ocorrem os processos de planejamento do uso crítico da terra e onde é desejável haver maior transparência e participação do público, mesmo na ausência de REDD+. Além disso, são necessários mais investimentos em mecanismos que facilitem as ligações entre escalas, principalmente no que se refere à concepção de políticas e instituições para a repartição de benefícios de REDD+.

18.5.3 Reformas de políticas sem riscos

Existem algumas reformas relacionadas com a floresta, e outras reformas, que representariam uma boa política pública, mesmo não resultando em redução de emissões florestais como benefício adicional. Além disso, as informações, instituições e capacidades necessárias para REDD+ também são necessárias para outros objetivos da sociedade.

Esclarecer o direito de ocupação da terra. O esclarecimento do direito de ocupação da terra levaria a um uso mais eficiente da terra, estimularia o investimento para melhorar a produtividade agrícola e contribuiria para o desenvolvimento econômico. Um aspecto essencial é que a resolução de conflitos relacionados com a terra também removeria uma fonte de violência importante nas áreas rurais.

Remover subsídios perversos. Os agentes do desmatamento são frequentemente os beneficiários de crédito e infraestrutura baratos, isenções fiscais e outros incentivos proporcionados pelo estado. A remoção de tais subsídios levaria a uma alocação mais eficiente dos recursos e criaria oportunidades para outras receitas fiscais nos orçamentos do governo, ao mesmo tempo que desenvolveria grupos a favor de melhor gestão florestal nos ministérios das finanças.

Reforçar o estado de direito. A redução das oportunidades de ocorrência de crimes relacionados com a floresta, incluindo a corrupção, é outra maneira de criar receitas fiscais assegurando que as rendas resultantes da exploração de recursos baseados na floresta são captadas pelo estado. Evitar a conversão ilegal de florestas em grande escala mediante a aplicação sistemática da lei também contribui para alcançar os objetivos de conservação da biodiversidade.

Melhorar a disponibilidade de dados relacionados com a floresta. Melhores dados e melhores sistemas de gestão das informações são condições essenciais para um planejamento, concessão e monitoramento de licenças e outras tarefas de gestão florestal bem informados.

Reforçar a capacidade institucional. Para o planejamento e implementação da maioria das atividades de desenvolvimento em todos os níveis são necessárias competências como gestão financeira transparente, planejamento inclusivo do uso da terra e coordenação em todos os setores e níveis.

Melhorar a governança florestal. A melhoria mais geral da governança florestal – incluindo a transparência, processos de tomada de decisões inclusivos e mecanismos de responsabilização – ajudam a dar autonomia aos grupos a favor dos interesses públicos. Estas melhorias também fornecem ferramentas para a proteção dos direitos e meios de subsistência das comunidades florestais que podem estar ameaçadas por agentes externos de conversão das florestas.

18.6 Reflexões finais

18.6.1 Características-chave de REDD+ que é necessário proteger

Uma vez que a ideia de REDD+ continua a evoluir rapidamente e suas expressões concretas a se diversificarem, vale a pena refletir sobre os principais elementos que fazem com que REDD+ seja uma opção que vale a pena seguir e que poderia estar ameaçada. Em primeiro lugar, claro, é o objetivo que o nome descreve, isto é, a redução de emissões por desmatamento e degradação florestal. As provas crescentes de que nosso planeta está seguindo um caminho potencialmente catastrófico de mudanças climáticas transforma este objetivo em uma obrigação moral.

Em seguida é a associação de REDD+ com a mudança transformacional. Alcançar os objetivos de REDD+ não significa seguir o cenário habitual da cooperação florestal a nível internacional: intervenções técnicas fragmentadas que vão desde a extração de madeira com impacto reduzido até fornos mais eficientes. Em vez disso REDD+ significa mudanças transformacionais na economia política das florestas, questionar a destruição das florestas para benefício de interesses limitados em detrimento dos interesses públicos de maior alcance e das comunidades florestais. Também significa uma mudança da economia das florestas através de novos incentivos para a conservação de um serviço ecossistêmico mundialmente importante e uma mudança das políticas florestais que reconhece novos direitos e normas para a tomada de decisões.

Portanto, as características que distinguem REDD+ das iniciativas anteriores para a mudança da governança e gestão florestal são essenciais. Uma destas é a ligação com o desempenho: a transferência do enfoque de insumos e produtos para realizações e resultados é essencial para a eficácia e legitimidade de REDD+. Outro aspecto é sua implementação nas escalas nacional e jurisdicional. Nem sequer centenas de projetos-piloto, por muito inovadores ou em conformidade com as normas, conseguirão alcançar uma mudança transformacional na ausência de uma política a nível nacional e de desenvolvimentos e melhorias institucionais incorporados no planejamento subnacional do uso da terra.

18.6.2 Os riscos associados a REDD+... e à sua perda

Na época da concepção do Estudo Comparativo Global de REDD+ o pressuposto que dominava era que REDD+ teria rápida aceitação. Para os defensores das comunidades florestais o rápido início de REDD+ era assustador, porque receavam que qualquer programa que valorizasse as florestas prejudicaria as comunidades florestais, dadas as condições de governança características de muitos países florestais.

Para as comunidades florestais um início mais lento de REDD+ foi favorável em muitos aspectos porque deu mais tempo para integrar as suas preocupações no processo de elaboração de políticas de REDD+ em todos os níveis e mais atenção às questões de direitos, meios de subsistência e salvaguardas, que têm importância especial para essas comunidades. Ao mesmo tempo, os problemas previstos por alguns seriam considerados “problemas desejáveis”, porque caso ocorressem isso seria sinal de que REDD+ estava sendo implementado, que os fundos para REDD+ estavam sendo mobilizados e que as políticas de REDD+ estavam começando a questionar os interesses específicos.

Se REDD+ não estivesse tendo efeito, não teríamos de nos preocupar com seus riscos. Um risco maior seria o de REDD+ como visão não competir com o cenário habitual. Os benefícios locais da manutenção das florestas são significativos: em média mais de um quinto da renda dos agregados familiares localizados em áreas florestais ou junto delas é proveniente de recursos florestais, segundo resultados obtidos pelo estudo *Poverty and Environment Network* – PEN (Rede da Pobreza e do Ambiente) do CIFOR.¹ Seria irônico, e trágico, se os usos da terra relativamente benignos resultantes de REDD+ (do ponto de vista dos impactos sociais e ambientais) dessem lugar à conversão extensa das florestas – e frequentemente à expropriação das comunidades – associada a agronegócios e mineração em escala comercial, por REDD+ ser considerado excessivamente arriscado.

18.6.3 Razões para otimismo

A litania de problemas observados com a primeira geração de iniciativas de REDD+ pode representar leitura desincentivadora. Mas apesar das mudanças adversas em um contexto mais amplo, e das lições duramente aprendidas com a experiência inicial, o potencial de REDD+ continua a cativar a imaginação e a atrair investimento continuado em todos os níveis devido ao seguinte: i) existe um consenso generalizado de que não será possível manter o aquecimento global abaixo da meta de 2°C sem um esforço concertado para reduzir as emissões resultantes da mudança no uso da terra; ii) os negociadores da CQNUMC continuam a progredir, embora lentamente, no sentido de

1 <http://www.cifor.org/pen>

estabelecer acordos sobre financiamento, salvaguardas e RELs/MRV, nada indicando que os compromissos financeiros assumidos por doadores bilaterais e multilaterais estão diminuindo; iii) os governos nacionais e os grupos a favor de REDD+ continuam desenvolvendo políticas e estratégias de REDD+, em muitos casos com o apoio explícito dos chefes de estado; iv) surgiram atores subnacionais (como os que estão associados à Força-Tarefa dos Governadores para o Clima e Florestas) para complementar as centenas de iniciativas a nível de projeto.

Além disso, os vários avanços positivos atribuíveis a REDD+, no presente e no futuro, serão muito úteis independentemente do destino de REDD+ como mecanismo global, estratégia nacional ou coleção de projetos locais. Estes incluem maior conscientização para a importância das florestas na proteção do clima, maior transparência das informações relacionadas com as florestas e da tomada de decisões em vários países e atenção renovada aos problemas de ocupação florestal. REDD+ como objetivo valioso continua 100% ativo.