Construção de Estratégias Jurisdicionais e Planos de Investimento Robustos para Reduzir o Desmatamento e Promover o Desenvolvimento de Baixo Carbono

Documento Conceitual para Acompanhar o Modelo de Proposta Elaborado pela Força Tarefa GCF

1. Introdução 2
2. Contexto: A GCF e a Abordagem Jurisdicional 2
3. Planejamento Estratégico Jurisdicional 6
   "Caminhos" de Planejamento 6
   Aspectos-chave do processo de planejamento estratégico 8
   Estratégias Regionais 9
4. Atividades de Janela A 10
   Desenvolvimiento de estrategias jurisdicionais e planos de investimento 11
   Elaboração e refinação de estratégias jurisdicionais e planos de investimentos existentes 11
   Desenvolvimento de produtos e propostas complementares 12
   Monitoramento, avaliação e relatórios 12
5. Atitudes esperadas para a participação nessa Iniciativa 13
   O parâmetro de referência (auto-avaliação preliminar) 13
   Envolvimento das partes interessadas 14

1. Introdução

A Força Tarefa *Governors' Climate and Forests* (GCF) é uma colaboração subnacional única composta por trinta e oito estados e províncias de dez países que trabalha para construir programas robustos de ampla jurisdição para REDD+ e desenvolvimento com baixas emissões e para conectar esses programas a financiamentos públicos e privados. Mais de um terço das florestas tropicais do mundo estão em estados e províncias da GCF, incluindo a grande maioria da Amazônia Brasileira e Peruana, bem como a maioria das florestas da Indonésia.

Em 2014, os Governadores da GFC adotaram a Declaração de Rio Branco, sinalizando para o mundo que estão empenhados em lutar contra as mudanças climáticas, proteger as florestas e melhorar os meios de subsistência. A Declaração de Rio Branco determina que seus signatários devem reduzir o desmatamento em 80% até 2020, caso apoio financeiro suficiente e de longo prazo seja disponibilizado. Ela se compromete a fornecer às comunidades indígenas e tradicionais uma "parte substancial" de quaisquer fundos de pagamento por desempenho que esses estados e províncias recebam como resultado de seus esforços para reduzir o desmatamento e convida os agentes atores na cadeia de fornecimento e as organizações de povos indígenas a formar parcerias com estados e províncias da GCF para construir programas jurisdicionais de desenvolvimento com baixas emissões que sejam duráveis e justos e que se alinhem com as políticas e programas nacionais.

Na reunião atual da GCF de 2015, que aconteceu em Barcelona, o Governo norueguês anunciou que disponibilizaria 25 milhões de dólares para que a GCF honrasse a Declaração de Rio Branco e dessa continuidade a liderança de seus estados e províncias.

A Noruega designou a Equipe REDD+ do PNUD, em Genebra, para gerenciar e implementar esse compromisso. O objetivo da Noruega é apoiar iniciativas inovadoras por parte de estados e províncias GCF localizados em florestas para que eles cumpram com a Declaração de Rio Branco desenvolvendo/atualizando as estratégias jurisdicionais REDD+/DBE, catalisando, assim, oportunidades de financiamento transformadoras. Isso será feito através de duas janelas de financiamento:

A. Janela de Financiamento de Estratégias Jurisdicionais e Planos de Investimento

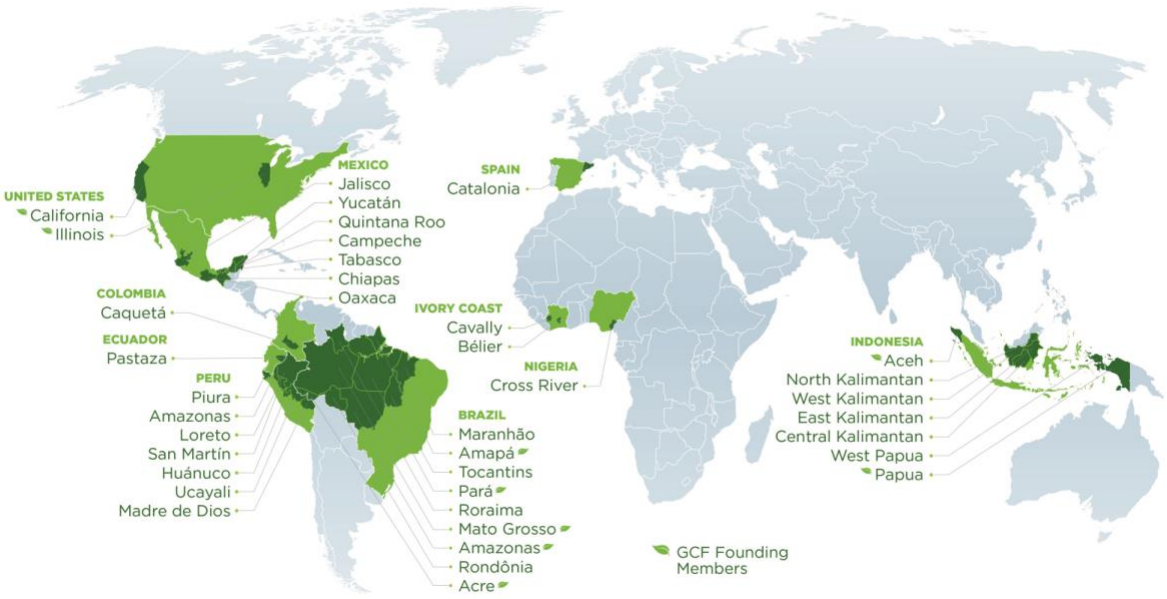
B. Janela de Financiamento da Inovação

Este documento conceitual fornece o contexto relevante para a abordagem jurisdicional pertinente à janela de financiamento A: estratégias jurisdicionais e planos de investimento com relação às seguintes áreas:

- O Contexto: a GCF e a Abordagem Jurisdicional
- Planejamento Estratégico Jurisdicional
- Atividades baixo Janela A
- Atitudes Esperadas para Participação Nessa Iniciativa

2. Contexto: A GCF e a Abordagem Jurisdicional

A GCF atualmente inclui trinta e cinco estados e províncias em florestas tropicais em oito países (Brasil, Colômbia, Costa do Marfim, Equador, Indonésia, México, Nigéria e Peru), com grandes quantidades de estados e províncias no Brasil, Indonésia, México e Peru.



A teoria de mudança da GCF parte da premissa de que estados e províncias (e atores subnacionais de um modo geral) são partes principais no esforço global para proteger as florestas e combater as mudanças climáticas. Esses estados e províncias estão fazendo muito do trabalho associado a mitigação e adaptação às alterações climáticas. Mais perto das realidades locais, dos atores usuários das terras, e dos investimentos pertinentes, e com demandas específicas originadas de um processo de descentralização, as jurisdições subnacionais representam uma parte essencial da governança territorial. Elas são capazes de fazer uso mais eficiente dos recursos, especificamente quando se trata de intervenções REDD+. Além disso, as iniciativas em nível jurisdicional proporcionam a oportunidade de consolidar esforços e alinhar interesses entre as diversas partes (governo, empresas, comunidades) e setores interessados. Tais abordagens não são essenciais apenas para evitar desperdício de gastos, mas também são fontes importantes de experimentação e da política de inovação. Por exemplo, mesmo se for dimensionado, um pagamento por um projeto de serviços ambientais (PSA) sem a imposição de zoneamento do uso da terra poderia simplesmente deslocar as emissões para fora das áreas abrangidas pelo projeto, cancelando a mitigação de efeitos.

Desde a sua criação, a GCF tem estado na vanguarda dos esforços para desenvolver e implementar *programas jurisdicionais* REDD+ e de desenvolvimento com baixas emissões. Em contraste com projetos individuais, um programa jurisdicional parte de uma abordagem holística e completa com relação às florestas e à administração dos usos das terras. Quando bem-sucedidos, esses programas fornecem uma plataforma para alinhamento de políticas e coordenação trans-setorial entre os processos nacionais, bem como um contexto que possibilita atividades conjuntas entre os setores públicos e privados, em uma abordagem abrangente visando o desenvolvimento com baixas emissões. Ao a integrar o investimento REDD+ e o desenvolvimento com baixo nível de emissões à programas e políticas governamentais, a abordagem jurisdicional busca atingir a redução de emissões em escala e garantir a durabilidade institucional e política. Na medida em que os programas jurisdicionais avançam e recebem o apoio, eles também fornecem a validação desse conceito para outras jurisdições e demonstram os benefícios políticos tangíveis de se investir na luta contra o desmatamento e as mudanças climáticas — contextos que servem para reforçar e fortalecer compromissos individuais e coletivos e alavancar ainda mais apoio aos esforços subnacionais para proteger florestas e reduzir emissões.

Os esforços para estabelecer e manter programas jurisdicionais de sucesso enfrentam muitos desafios. Em sua versão mais básica, a construção de programas jurisdicionais robustos como base para efetuar mudanças transformadoras no uso da terra e na administração de florestas em qualquer estado ou província requer forte liderança e compromisso por parte do Governador e de seus assessores, além de competência organizacional do governo e de sua ampla rede de parceiros na sociedade civil. A competência organizacional para implementação de políticas é entendida aqui como a capacidade de organização para equipar, habilitar e induzir os agentes a fazer a coisa certa, na hora certa, para possibilitar os resultados das políticas.

Essas são condições necessárias, porém não suficientes, para atingir sucesso nessa empreitada. Elas podem ser vistas como componentes-chave das condições necessárias para mudanças transformadoras, porém, não constituem por si só uma garantia de que tais mudanças irão ocorrer.

A experiência da GCF sugere que algumas de suas jurisdições são vítimas de persistentes armadilhas de implementação e que poucos Governadores foram capazes de colher dividendos políticos provenientes de um forte compromisso com a redução do desmatamento. Apesar disso, existem jurisdições GCF que têm sido capazes de combinar um forte compromisso do Governador com forte competência organizacional. Além disso, existem várias jurisdições que combinam forte compromisso com fraca competência organizacional e vice-versa. O entendimento de onde a jurisdição se encontra em termos de compromissos e competência deve ser uma consideração importante na busca e na escolha das estratégias jurisdicionais e dos planos de investimento.

É importante reconhecer, neste sentido, que há uma variedade de instituições e alternativas organizacionais que podem possibilitar um programa jurisdicional bem-sucedido. Em outras palavras, não há um "jeito certo" para atingir uma abordagem jurisdicional de alto desempenho. A competência de qualquer jurisdição será impulsionada tanto pelas instituições vernaculares e normas informais que existem dentro do governo específico e pela rede mais ampla de atores envolvidos nos esforços da jurisdição, quanto pela incorporação de aprendizado e melhores práticas depreendidas da experiência de outras jurisdições.

Dada a ampla gama de compromissos e competência existentes nas diferentes jurisdições, qualquer apoio considerado para os programas jurisdicionais deve ter em mente essas diferenças e especificidades. Além disso, é fundamental que a abordagem geral seja flexível o suficiente para acomodar os diferentes pontos de partida e distintos contextos individuais dos membros da GCF.

Abordagens jurisdicionais eficazes com relação a REDD+/DBE devem ser orientadas por problemas específicos, prestando atenção às condições que resultam em obstáculos para formulação e, especialmente, para a implementação de políticas. Tais abordagens devem focar-se nos problemas de maior importância, no contexto específico da jurisdição com relação à força do governo, líderes, gestores, funcionários e parceiros da sociedade civil, e se questionar sobre quais seriam as condutas mais eficientes, promovendo uma profunda pesquisa sobre as alternativas possíveis. Encontrar e aplicar soluções aos problemas locais de uma jurisdição específica é uma capacidade coletiva adquirida através de um processo de tentativa e erro.

Na pratica, as abordagens jurisdicionais de REDD+ devem:

Mobilizar e alinhar recursos em vários departamentos e programas do governo para alcançar maior efetividade na sua implementação (bem como ampliar a rede de parceiros), em vez de perseguir projetos individuais e atividades espalhadas por um estado ou província envolvendo diferentes atores e com diferentes prioridades. É verdade que nem sempre há uma relação direta e linear entre um projeto específico e a redução de emissões. Pelo contrário, as reduções de emissões costumam resultar de uma

série de inter-relações entre diferentes políticas (como, por exemplo, a coordenação inter-institucional) e investimentos diretos feitos na área (subsídios aos agricultores, por exemplo). Além disso, políticas e medidas individuais tomadas isoladamente podem aumentar o risco de desperdício de gastos. A implementação de políticas e os investimentos na área, caso conduzidos de forma coordenada e em grande escala, aumentam o potencial de efetividade dos resultados. Como parte de seu esforço para desenvolver uma estratégia jurisdicional e/ou plano de investimento, as jurisdições irão necessitar de uma clara **teoria da mudança** que identifique essas inter-relações.

Melhorar a aprendizagem e a geração de conhecimento através de monitoramento e relatórios, bem como aperfeiçoar as modalidades de avaliação e o sistema gestão adaptativa, ao mesmo tempo avaliando a eficácia ou eficiência de um projeto para a entrega de um resultado específico (por exemplo: por hectare em um esquema de PSA) é algo relativamente simples. Porém, as jurisdições ainda a necessitam compreender melhor as inter-relações entre as diferentes políticas, bem como seu impacto sobre os resultados e, em última análise, sobre as emissões, itens que são melhor monitorados a nível jurisdicional. A obtenção dessas informações é crucial, e a GCF pode ser uma plataforma para disseminar lições em termos de monitoramento e avaliação e gestão adaptativa para programas jurisdicionais e facilitar o aprendizado Sul-Sul sobre como criar e gerir tais programas complexos. O nível jurisdicional parece ser a escala ideal para políticas piloto que poderiam, então, ser utilizadas a nível nacional ou replicadas em outras jurisdições, sem aumentar o custo total de implementação.

Aumento de custo-benefício, influência política, e capacidade de gerenciar riscos. A coordenação consolidada através de uma abordagem por jurisdição pode permitir que uma jurisdição e seus parceiros financeiros (doadores e investidores):

- Coordenem melhor as várias iniciativas e atores existentes em uma área, possibilitando seu alinhamento em direção a um objetivo comum;
- Foquem os esforços transformadores da jurisdição em um único plano de trabalho e quadro de resultados, com prioridades explicitamente definidas;
- Monitorem e avaliem o progresso usando métricas de desempenho, ferramentas e metodologias harmonizadas e, em alguns casos, os mesmos sistemas (por exemplo sistema de monitoramento da floresta ou sistema de rastreabilidade de mercadorias); e
- Relatem o progresso de forma a permitir a consolidação e articulação do levantamento.

Essa abordagem se beneficiaria de várias fontes de financiamento, e envolveria vários parceiros no apoio de várias atividades, sem que todos os recursos fluam através de um único canal. Além disso, ela tem o potencial de melhorar:

- A influência política para promover o alinhamento com objetivos de desenvolvimento com baixas emissões através de alocações estratégicas e coordenadas (o desenvolvimento com baixas emissões bem-sucedido requer uma vontade política e compromisso com a reforma por todos os intervenientes em jurisdições parceiras);
- Adicionalidade financeira de recursos, facilitando uma mistura melhor coordenada de instrumentos financeiros (empréstimos, subsídios, garantias, participações de capital); e
- Impacto mensurável, que por sua vez pode melhorar o apoio político e a criar mais oportunidades de recursos.

Exemplos de estratégias jurisdicionais e processos de planejamento estão disponíveis no Banco de Dados da Força Tarefa Governors' Climate and Forest.

3. Planejamento Estratégico Jurisdicional

Tal como é entendida aqui, uma estratégia jurisdicional REDD+/DBE é um quadro estratégico o “meta-estratégia” para o planejamento e implementação do desenvolvimento de baixa emissão, que responde aos desafios e oportunidades existentes na jurisdição. Ela se baseia no quadro político geral existente na jurisdição (plano de desenvolvimento, políticas setoriais, etc.) bem como em inciativas passadas e atuais. Portanto, tais estratégias podem ser entendidas como "meta-estratégias" que visam melhorar a coerência das políticas, bem como a coordenação trans-setorial e multi-partes, a racionalização do uso de recursos e a implementação dessas políticas.

A estratégia jurisdicional REDD+/DBE e não apenas um documento. Uma estratégia efetiva é baseada no envolvimento contínuo de múltiplos participantes, durável para além de mandatos políticos e que tem a flexibilidade suficiente para responder a novos desafios e oportunidades. Esse processo, geralmente, resulta em um documento "vivo", que permitirá permite que a jurisdição comunique sua visão e prioridades aos seus integrantes e parceiros, tanto internamente quanto externamente, e alinhe finanças e iniciativas. Ao longo do tempo, uma estratégia jurisdicional efetiva será incorporada nas políticas setoriais e de direito, e se refletirá nas competências organizacionais básicas do governo.

O plano de investimento deve complementar a estratégia jurisdicional, fortalecendo os processos existentes de tomada de decisão para a priorização e operacionalização de suas ações. Este plano deve conter um pacote de entregas claras e suas estimativas de custos. Deve incluir também uma estrutura coerente que viabilize o entendimento dos fluxos de financiamento existentes e potenciais canais para transferência de novos investimentos (públicos e privados) para atender às necessidades da jurisdição conforme estabelecido em sua estratégia.

O apoio à estratégias jurisdicionais deve evitar uma abordagem "transplante", onde as supostas melhores práticas de desenvolvimento da estratégia são importados para a jurisdição através de parceiros da sociedade civil e da mais ampla comunidade de doadores sem se atentar para as realidades territoriais específicas. Tal abordagem reforçaria os incentivos para que a jurisdição e/ou de seus parceiros se foquem na reprodução de como uma boa estratégia deve ser em vez de se envolver no trabalho de campo e identificar os principais problemas e ações críticas necessárias ou mais susceptíveis a conduzir a transformação e construir/fortalecer capacidades funcionais para o desenvolvimento (e implementação) da estratégia.

Em outras palavras, o apoio à estratégias jurisdicionais e planos de investimento deve evitar a criação de incentivos para que parceiros e jurisdições foquem-se na produção de documentos de estratégia que pareçam bons, mas sejam desconectados dos processos e recursos existentes na própria jurisdição. Em vez disso, esse apoio deve ser direcionado para o desenvolvimento de capacidades para conceber e implementar estratégias robustas que identifiquem os problemas e desafios enfrentados pelo governo e seus parceiros, estruturem abordagens realistas para resolver esses problemas, e estabeleçam processos para adaptações e ajustes às estratégias.

"Caminhos" de Planejamento

Muitas – embora não todas – jurisdições na GCF já se envolveram no desenvolvimento de estratégias REDD+ ou DBE, resultando em uma "estratégia" ou "plano de ação". O financiamento possibilitado pela Janela A pode ser utilizado tanto para estratégias quanto para planos. Embora ambos sejam apoiados por uma minuciosa análise de contexto e de uma teoria da mudança clara, existem distinções entre os dois: (i) "Estratégias" podem ser entendidas como quadros gerais, a definição de um horizonte com visão de médio ou longo prazo e orientações amplas; enquanto (ii) "Planos" tendem a ser mais detalhados e

orientados operacionalmente, podendo incluir um orçamento detalhado e objetivos quantitativos, um quadro de resultados, um framework de gerenciamento de riscos, e esboços de programas (cf. Tabela 1). A terminologia utilizada por uma determinada jurisdição pode também refletir necessidades ou preferências institucionais, bem como estratégias ou planos REDD+/DBE existentes. Em consequência disso, os termos utilizados podem variar amplamente. Enquanto algumas jurisdições têm usado o termo "plano de ação", outras preferem os termos "plano de investimento", "plano estratégico", ou "plano de implementação".

Figura 1: O caminho de planejamento - de planejamento estratégico à implementação

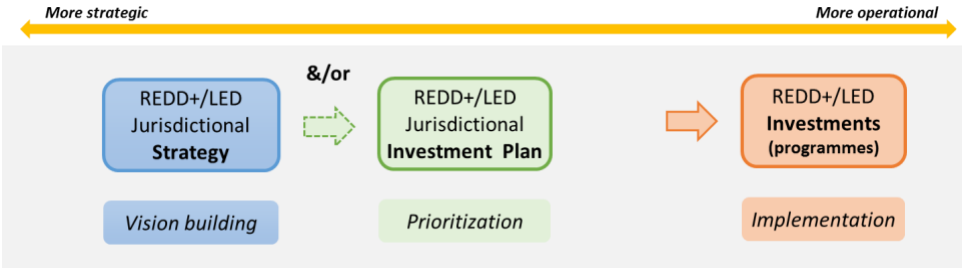


Tabela 1). Característica genérica de uma "estratégia" em contraste com um "plano"

(a) Estratégia	(b) Plano
• **Documento político** • **Visão de médio/longo prazo** (Por exemplo: 10 anos ou em aberto) • **Prioridades estratégicas gerais para alcançar a visão e os objetivos**	• **Orientado operacionalmente** (i.e. semi-político semi-técnico) • **Curto/médio prazo** (Exemplo: 5 anos) Com: ✓ **Objetivos quantitativos** detalhados**...** ✓ **...**através de **"<u>pacotes"</u> de ações**... (conjunto coerente de projetos/programas) que foram **priorizados** ✓ **...**que foram **custeados...** (orçamento) ✓ ...com **recursos financeiros** identificados e/ou assegurados como parte de uma estratégia de financiamento (potencialmente associados a um mecanismo financeiro) ✓ ...devendo ser implementados dentro de **um cronograma/sequenciamento específico...** ✓ ...**monitorados e avaliados** por meio de um **quadro geral de resultados,** utilizando **indicadores de desempenho...** (associado a um sistema de Fusões e Aquisições) ✓ ... **com identificação e gerenciamento de riscos** ✓ e um mecanismo de coordenação e supervisão funcional **trans-setorial e multi-partes** que permita gestão adaptativa

O caminho de planejamento adequado vai depender do contexto específico de cada jurisdição. É improvável que uma "estratégia" muito genérica seja suficiente para dirigir e coordenar o investimento, ou seja, formar uma base robusta para a mobilização de financiamento. Porém, enquanto algumas jurisdições objetivam desenvolver um "plano" detalhado e concreto, outras podem preferir a evolução segura através do desenvolvimento de uma "estratégia" mais geral primeiro, por exemplo, enquanto as condições forem adequadas antes de uma transição política, ou como uma primeira etapa importante para reduzir o risco de "exaustão de planejamento".

Em última análise, a decisão vai depender do contexto, e em particular (i) do quadro político atual e das diversas iniciativas nas uma jurisdição pode se basear; (ii) da sua capacidade coletiva (parceiros públicos e privados) e nível de colaboração; (iii) do nível de convergência entre os setores e partes interessadas em direção a uma visão comum; (iv) das exigências específicas – e diversificadas – das várias fontes de financiamento (nacionais e internacionais).

Devemos sempre buscar partir do quadro de políticas e iniciativas existentes, focar-se em um processo participativo robusto, socialmente inclusivo e sensível ao gênero e definir precocemente os objetivos pertinentes.

Aspectos-chave do processo de planejamento estratégico

No processo de desenvolvimento de estratégia, é necessário diligente inquérito para apurar as causas subjacentes (motivadoras) do desmatamento e da mudança dos usos territoriais, bem como um debate genuíno sobre os obstáculos relacionados às barreiras para mudanças e às tarefas que o governo e os seus parceiros podem realizar efetivamente. Essas ações orientarão a identificação dos problemas específicos que a jurisdição enfrenta bem como o desenvolvimento e aplicação de soluções inovadoras, e possivelmente bem específicas, com capacidade de longa duração.

Uma estratégia jurisdicional ou plano bem desenvolvidos devem, portanto, proporcionar uma "teoria da mudança" com relação ao modo pelo qual a jurisdição cumprirá a redução de desmatamento concordo com as metas da Declaração de Rio Branco e longo tempo, dadas as circunstâncias particulares dessa jurisdição. Isso inclui:

- Uma delimitação clara do que está motivando mudanças nos usos da terra e no desmatamento do solo na jurisdição específica;
- Identificação das prioridades da jurisdição para lidar com esses motivadores;
- Os pressupostos nos quais se baseiam essas prioridades;
- A identificação das barreiras existentes e das necessidades de subsistência tanto das mulheres quanto dos homens habitantes de comunidades florestais na jurisdição (particularmente as demandas de grupos marginalizados como mulheres, jovens, minorias étnicas, populações indígenas, etc.); e
- Os desafios (e oportunidades) legais e institucionais que a jurisdição enfrenta no desenvolvimento e implementação de sua estratégia (incluindo os recursos existentes no governo e provenientes dos principais parceiros da sociedade civil), demandas e oportunidades para parcerias, coordenação com políticas e processos nacionais e necessidades de financiamento.

Em termos mais simples, cada estratégia ou plano jurisdicional precisa identificar <u>o que</u> a jurisdição planeja fazer para abordar os motivadores do desmatamento e alcançar seus objetivos no âmbito específico, <u>como</u> ela irá construir um processo de implementação, e <u>por que</u> a abordagem identificada será eficiente.

Como parte deste processo, e em consonância com a ideia de que as abordagens jurisdicionais devem ser motivadas por problemas específicos, a jurisdição e seus parceiros deverão focar-se na identificação e caracterização cuidadosa dos problemas de governança e organização "internos" e "externos" que enfrentam na tentativa de desenvolver e implementar uma estratégia para reduzir o desmatamento; por que esses problemas específicos são importantes para o desempenho do governo e dos seus parceiros; e como eles podem ser solucionados. Com efeito, o processo de desenvolvimento de uma estratégia ou plano jurisdicional deve incluir uma avaliação honesta e direta de competência, da capacidade de implementação e dos problemas que a jurisdição enfrenta na tentativa de reduzir o desmatamento.

As Jurisdições precisarão analisar qual é sua situação em relação ao seu "caminho de planejamento" REDD+/DBE (c.f. Figura 1), e definir o que é necessário para uma implementação e mobilização de recursos estratégica, eficaz e eficiente. Tal definição pode ser feita com base nos elementos apresentados na Tabela 1(b). Orientações adicionais para jurisdições sobre como realizar esta avaliação estão descritas no modelo da proposta.

Estratégias Regionais

Em alguns casos, jurisdições vizinhas podem querer colaborar no desenvolvimento de uma estratégia e/ou plano de investimento regional, multi-jurisdicional. As vantagens dessa abordagem incluem uma melhor capacidade de endereçar vetores regionais e problemas comuns, coordenação e partilha de recursos, melhor alinhamento com as políticas e programas nacionais e a troca de informações e aprendizagem. Em qualquer abordagem do tipo, deve haver uma identificação clara das vantagens de uma abordagem regional, bem como uma avaliação dos custos potenciais. Mais especificamente, uma estratégia regional não deve ocorrer em detrimento do fortalecimento de capacidades e processos para REDD+ e desenvolvimento com baixas emissões em jurisdições individuais.

Riscos associados ao planejamento estratégico jurisdicional y planos de investimento

Qualquer apoio para o desenvolvimento de estratégias jurisdicionais e planos de investimento deve estar ciente dos (e buscar reduzir, quando possível) riscos associados a tais intervenções. A GCF busca, no mínimo, assegurar-se de que qualquer intervenção no âmbito deste programa não irá piorar as coisas através da criação de incentivos perversos, impondo demandas irrealistas, interrompendo promissores esforços já em curso, ou reforçando ou o agravando desigualdades existentes (e.g. sociais, de gênero, etc.). Isso requer uma avaliação de riscos antes de tomar decisões sobre o financiamento. O que inclui:

(1) **Forma sobre função** – apoio para o desenvolvimento de estratégias jurisdicionais e planos de investimento deve evitar criar e/ou reforçar os incentivos para o desenvolvimento de estratégias que apenas se pareçam com o tipo de plano que as melhores práticas internacionais sugerem como boas estratégias, mas que não estimulem que as jurisdições (e seus parceiros) se deem ao trabalho de construir/melhorar as capacidades funcionais necessárias para o sucesso do desenvolvimento e implementação da estratégia.

(2) **Expectativas irrealistas** – competência organizacional existente em qualquer jurisdição específica, incluindo capacidades internas, bem como recursos de parceiros-chave na ampla rede de atores que trabalham com a jurisdição, é um recurso frágil e escasso que é, muitas vezes, o maior empecilho em intervenções do setor público. Esses recurso devem ser utilizados com cuidado e de forma estratégica. O financiamento por meio da Janela A será, portanto, direcionado para atividades/tarefas que são viáveis, sem estabelecer expectativas irrealistas sobre a jurisdição. A adição de novas funções e responsabilidades no caso de governos fracos e frágeis pode piorar a situação. Ao mesmo tempo, o financiamento através desta janela deve motivar as jurisdições a se engajar mais. Servidores públicos precisam entender não apenas suas limitações, mas também as oportunidades que eles têm de avançar novas agendas.

(3) **A interrupção de processos já em curso** – muitos governos GCF já se envolveram em algum tipo de processo em seus esforços para combater o desmatamento e os desafios relacionados a ele. O apoio entregue através da Janela A deve cuidar para não interromper os processos em curso, mas, sempre que possível, deve procurar aperfeiçoar e reforçar-los.

(4) **Minar relacionamentos de confiança** – vários governos GCF já têm desenvolvido parcerias locais e regionais com organizações da sociedade civil (até mesmo por meio de amplos de consórcios). Essas parcerias, muitas vezes apoiam (e são reforçadas por) processos que já estão em curso. O

apoio entregue através da Janela A, incluindo o trabalho inicial de seleção de um "parceiro responsável "" para a jurisdição, não deve prejudicar as relações existentes entre o governo e seus parceiros da sociedade civil.

(5) **Mudança política e administrativa** – observando que apoio político de alto nível e capacidade administrativa são fatores críticos para o sucesso de estratégias jurisdicionais e planos de investimentos, as jurisdições e seus parceiros devem garantir a existência de um sistema que viabilize a continuidade dos processos para além do ciclo eleitoral. Isso inclui a construção de capacidades e a establididade a servidores públicos assim como a obtenção do apoio de uma nova administração em caso de mudança.

(6) **Reforçar as desigualdades existentes** – o apoio para o desenvolvimento de estratégias jurisdicionais e planos de investimento deve evitar o reforço ou o agravamento das desigualdades (e.g. sociais, de gênero, etc.) nas comunidades dentro e próximas à jurisdição. Esforços para restaurar e melhorar florestas que não levam em conta as partes que acessam, dependem e fazem uso das florestas para sua subsistência (e.g. mulheres e homens em comunidades florestais) pode, inadvertidamente, levar a impactos negativos sobre as formas de sobrevivência destes atores, especialmente os mais marginalizados (mulheres, jovens, povos indígenas, etc.). Portanto, o apoio entregue através da Janela A deve buscar promover a inclusão social, o empoderamento das mulheres e a igualdade de gênero.

4. Atividades de Janela A

Conforme indicado no Documento Formalizador do Compromisso Noruega-GCF, o objetivo geral é apoiar os membros da GCF e os seus parceiros em estados e províncias inovadores localizados em florestas tropicais e membros GCF a implementar a Declaração de Rio Branco para reduzir o desmatamento em 80% até 2020 construir uma base para novas reduções após 2020. A Janela A prevê atingir esse objetivo através de doações de até US$ 400.000 por membro competente para apoiar os esforços para estabelecer (e fortalecer) os recursos, os processos e as parcerias necessárias para gerar, implementar e adaptar as estratégias para reduzir o desmatamento em grande escala e promover o desenvolvimento com baixas emissões, dadas as circunstâncias particulares da jurisdição. Abordagens regional desenvolvidas por grupos de jurisdições membro (por exemplo, membros na Amazônia Peruana) também serão elegíveis para apoio.

Jurisdições GCF participantes nesta iniciativa deve demonstrar o desejo de desenvolver estratégias jurisdicionais e planos de investimento que: (i) se baseiem nos esforços de planejamento jurisdicional existentes; (ii) pensem de forma criativa sobre quais são os verdadeiros problemas e oportunidades; (iii) identifiquem ações prioritárias para a melhoria do uso da terra e das florestas; e (iv) fortaleça o planejamento e capacidade de implementação.

Sempre que possível, o apoio canalizado através desta janela deve incentivas as jurisdições e seus parceiros a pensar fora dos limites do desenvolvimento tradicional estratégias e a criar um processo que irá reforçar as capacidades existentes no governo, bem como as conexões com a sociedade civil e outras partes interessadas, especialmente as partes mais marginalizadas, tais como mulheres, jovens, povos indígenas, minorias étnicas, etc. Também deve ser reconhecido que estratégias bem sucedidas devem estar abertas para abordagens novas e experimentais para a solução de problemas. Com base na auto-avaliação e de acordo com o contexto específico, necessidades e oportunidades de cada jurisdição, diferentes jurisdições podem propor uma variedade de abordagens para o desenvolvimento de estratégias e planos de investimento.

Considerando a ampla variedade de compromissos e capacidades entre os membros do GCF (ver seção 3 acima), o apoio entregue por meio da janela A deve ser flexível para acomodar os diferentes pontos de partida e contextos de cada jurisdição GCF. Para esse fim, as atividades elegíveis receber apoio por meio da janela A podem ser agrupadas em três categorias gerais:

(1) desenvolvimento de novas estratégias jurisidcionais e planos de investimento;
(2) elaboração e refinamento de estratégias jurisdicionais e planos de investimentos existentes; e
(3) desenvolvimento de produtos e propostas complementares construidas a partir de estratégias jurisdicionais e planos de investimento existentes e que são direcionadas a fontes de financiamento maiores, como o Fundo Verde do Clima.

Desenvolvimiento de estrategias jurisdicionais e planos de investimento

Em jurisdições que não têm uma estratégia ou plano REDD+/DBE já em curso, a construção de uma visão comum e a definição das ações estratégicas e da estrutura necessária para implementar essa estratégia/plano será um primeiro passo essencial. Jurisdições que não tenham estratégias ou planos REDD+/DBE fortes devem seriamente considerar o desenvolvimento participativo de uma visão estratégica e operacional, de modo a estruturar suas etapas subsequentes em direção à implementação. Há grande valor para essas jurisdições em usar esse apoio para criar e/ou fortalecer a capacidade interna, estabelecer processos com participação de múltiplas partes, avaliar os desafios e oportunidades específicos enfrentados pela jurisdição específica, iniciar o mapeamento de caminhos para o desenvolvimento de baixa emissão e identificar os problemas que podem ser resolvidos com base nos recursos e capacidades existentes, bem como identificar as áreas que necessitam de apoio e parcerias adicionais. Para essas jurisdições, o objetivo é começar a tomar alguns passos iniciais para a construção de um robusto programa jurisdicional para REDD+ e DBE. Neste sentido, é vital evitar o risco de exigir que as jurisdições assumam novos papéis e responsabilidades ou criar expectativas irreais (como discutido acima). Em suma, o apoio canalizado através dessa Janela de Financiamento deve considerar a situação atual das jurisdições, reconhecendo que muitas devem primeiro caminhar para depois correr.

Elaboração e refinação de estratégias jurisdicionais e planos de investimentos existentes

Essa iniciativa também reconhece que muitas, se não a maioria das jurisdições da GCF já possuem algum tipo de estratégia ou plano REDD+/DBE. No entanto, esses podem ser parciais (ou espacialmente, ou em termos de motivadores/agentes de desmatamento abordados) ou desatualizados. Algumas jurisdições podem, portanto, dar prioridade a esforços para expandir, atualizar, elaborar o melhorar as estratégias ou planos REDD+/DBE já existentes. Uma jurisdição pode aperfeiçoar uma estratégia ou plano existente executando análises adicionais de vetores de desmatamento na jurisdição, ou melhorando os vínculos com iniciativas nacionais e globais para a redução do desmatamento (por exemplo, estratégias nacionais de mudança do clima ou estratégia nacional para REDD + ou a Declaração de Nova York sobre Florestas). O financiamento da Janela A pode também ser utilizado para atualizar estratégias existentes para que estas reflitam melhor os outros processos jurisdicionais em implementação, como por exemplo as iniciativas de cadeias produtivas ou para fortalecer processos com partes interessadas, ou melhor responder às necessidades e preocupações de mulheres, povos indígenas ou outros grupos marginalizados. Algumas jurisdições podem também optar por complementar a sua estratégia e plano existente com um plano operacional de investimentos mais detalhado, que inclua a previsão de custos e ações "pacote" (um programa), seguindo uma teoria da mudança clara, com um quadro de resultados robusto integrado e um quadro de gerenciamento de riscos.

Desenvolvimento de produtos e propostas complementares

Aquelas jurisdições que já possuem planos REDD+/DBE relevantes podem considerar usar o financiamento fornecido no âmbito da Janela A para apoiar o desenvolvimento de produtos e propostas complementares com base em estratégias de jurisdição e planos de investimento existentes para facilitar a colaboração para implementação e/ou direcionado para fontes de financiamento importantes, por exemplo, o Fundo Verde do Clima.

Estas jurisdições podem conduzir uma avaliação econômica e financeira bem como uma avaliação de fontes de financiamento adicionais como parte crucial de um plano de investimento. Desenvolver uma estratégia de financiamento integrada, que reúna os fluxos de financiamento diversos e relevantes, sejam eles estritamente "REDD+/DBE", ou relevantes para REDD+/DBE (a partir de fontes públicas e privadas, nacionais e internacionais) pode representar um importante passo para a implementação e viabilidade das estratégias e planos das jurisdições.

Os passos específicos necessários para desenvolver uma estratégia de financiamento irão variar de acordo com o contexto de cada jurisdição, mas podem incorporar os seguintes elementos:

Avaliação econômica e financeira das ações propostas - A fundamentação do financiamento para a implementação de uma ação proposta começa com sua avaliação econômica e financeira. (i) A análise econômica – refere-se à análise dos custos e benefícios que fluem em direção ou a partir da sociedade – isto pode significar (dependendo do contexto do programa) monetização de benefícios não-mercadológicos, internalização de externalidades, e consideração e de subsídios, entre outros. (ii) A análise financeira refere-se à análise dos custos e receitas que fluem em direção ou a partir do programa.

Mapeamento de fluxos de finanças do uso da terra - Muitos recursos financeiros pertinentes à REDD+ já estão fluindo para as jurisdições. Alguns apoiam objetivos e metas REDD+/DBE (investimentos verdes) diretamente, mas não são adequadamente alinhados e coordenados de forma a assegurar as sinergias necessárias. Outros recursos (investimentos cinza) acabam por contrariar a agenda REDD+/DBE, representando investimentos significativamente maiores do que os investimentos verdes.

Mapear os fluxos existentes nesse setor e caracterizar quais apoiam ou opõem-se a agenda REDD+/DBE é um primeiro passo útil para em seguida identificar as lacunas de financiamento bem como as oportunidades para melhor alinhar ou redirecionar esses fluxos.

Com base nesta avaliação, um plano de financiamento poder ser desenvolvido identificando a quantidade, instrumentos (subvenções, empréstimos, garantias, pagamentos baseados em resultados, capital), necessária para financiar os diferentes tipos de projetos, bem como as potenciais fontes de financiamento (públicas, privadas, nacionais, internacionais).[1]

Monitoramento, avaliação e relatórios

Para aproveitar ao máximo os esforços e recursos existentes, uma das características mais importantes da implementação eficaz e eficiente é a capacidade de monitorar e avaliar, bem como reportar o progresso de forma a permitir a consolidação e articulação entre vários atores e setores. Esse tipo de abordagem recursiva ou adaptativa para o desenvolvimento da estratégia também ajuda as jurisdições a melhor compreender as inter-relações entre as diferentes políticas, seu impacto sobre os motivadores e, em última análise, seu papel na redução de emissões.

[1] Orientações adicionais serão disponibilizadas para ajudar jurisdições que optarem por realizar exercícios de mapeamento financeiro sob a Janela A.

Isso ressalta a necessidade de uma robusta estrutura de resultados para um plano de investimento que abranja toda a jurisdição, bem como um sistema de monitoramento e avaliação funcional, pragmático e integrado. Essa área de trabalho inclui a criação de métricas de desempenho, ferramentas e metodologias harmonizadas; o uso de sistemas compartilhados para o monitoramento de motivadores e a implementação de políticas em todos os projetos; o acompanhamento da execução financeira; e o respeito à medidas de segurança comuns.

Esse sistema também pode incluir um monitoramento de esforços a nível nacional/internacional, de modo a identificar sinergias, evitar redundâncias, e reconhecer oportunidades para alavancar os esforços jurisdicionais.

Os procedimentos e políticas do PNUD orientarão os processos de monitoramento, avaliação e elaboração de relatórios. Para uma Parte Responsável, isso inclui (a) relatórios trimestrais; (b) se o acordo durar mais de um (1) ano, relatórios anuais; e (c) um relatório financeiro. O cronograma de apresentação de relatórios dependerá da duração de cada projeto e será acordado entre o PNUD e a Parte Responsável. As partes devem garantir que os custos de monitoramento e de elaboração de relatórios sejam incluidos no orçamento. O orçamento deve também incluir o custo de um relatório final para demonstrar resultados e compilar as melhores práticas e lições aprendidas para que sejam compartilhadas com outras jurisdições e para informar a programação no futuro. O PNUD proverá os formatos de relatórios. Além disso, as atividades executadas pelas Partes Responsáveis podem também estar sujeitas a uma avaliação e / ou auditoria independente como parte do projeto global REDD+ do PNUD.

5. Atitudes esperadas para a participação nessa Iniciativa

Há duas etapas principais para a participação nessa iniciativa: i) realização de uma auto-avaliação preliminar para estabelecer um parâmetro de referência; e ii) acionar as partes interessadas. Esses passos devem ser realizados pelas jurisdições e seus parceiros na preparação de uma proposta sob a Janela de A. Além disso, a jurisdição e parceiros devem considerar sistemas de monitoração e avaliação. Orientações sobre desenvolvimento de propostas são fornecidas no modelo.

O parâmetro de referência (auto-avaliação preliminar)

Em várias jurisdições, muito tem sido feito para trilhar o caminho do desenvolvimento rural com baixas emissões, incluindo o desenvolvimento de estratégias ou planos jurisdicionais. É imperativo basear-se em esforços passados sempre que relevante.

A jurisdição tendo ou não uma estratégia ou plano REDD+/DBE em prática, o primeiro passo para participar dessa iniciativa é uma rápida auto-avaliação (feita pela jurisdição e seus parceiros):

- O que já foi realizado e alcançado a nível jurisdicional: o quadro estratégico atual (sua relevância e integridade), bem como o grau em que essas ações se refletem nas políticas e no quadro legal e institucional da jurisdição. Também pode ser relevante avaliar se os elementos-chave para a operacionalização de uma abordagem jurisdicional mencionados na Tabela 1b estão em vigor;
- Iniciativas existentes e novas oportunidades dentro e fora da jurisdição (a nível global ou nacional) das quais ela possa se beneficiar e em que medida o atual quadro estratégico se beneficia de tais iniciativas.

Uma avaliação dos esforços jurisdicionais sendo feitos deve incluir um mapeamento de motivadores, partes interessadas (incluindo as mais marginalizadas como mulheres, indígenas, minorias étnicas, etc.) e políticas; opções de financiamento existentes; capacidades institucionais; e parcerias jurisdicionais (por

exemplo, produtores de commodities, organizações de conservação). Essa avaliação também deve incluir uma análise de como esses esforços jurisdicionais são socialmente inclusivos (em relação a questões de gênero, por exemplo). Entender os motivadores também é fundamental. Não apenas motivadores diretos (por exemplo, agricultura comercial, extração ilegal de madeira), mas especialmente os motivadores subjacentes (i.e. capacidade institucional, estrutura legal, forças de mercado) e como eles se relacionam com cada motivador direto. É possível que os motivadores sejam bem uniformes dentro de uma jurisdição, porém, eles também podem variar substancialmente de uma parte da jurisdição para outra.

Também devem ser consideradas: atividades REDD+ já sendo desenvolvidas, partes interessadas e medidas e políticas existentes dentro da jurisdição. Além disso, uma sinopse de sistemas de monitoramento e avaliação tanto com relação a projetos REDD+ quanto com relação a implementação (incluindo monitoramento de motivadores) é uma oportunidade para avaliar os esforços atuais, identificar as lacunas e aborda-las dentro do programa.

Uma avaliação preliminar rápida das fontes de financiamento e oportunidades existentes também podem ser uma base útil para as avaliações (econômica e financeira) subsequentes e para desenvolvimento de uma de estratégia integrada de financiamento (ver abaixo).

O mapeamento das capacidades (humana e institucional) existentes permitirá uma avaliação do quanto a jurisdição de ser capaz de preencher as lacunas e aproveitar as oportunidades. Considerando os problemas causados pela alta rotatividade de funcionários e a falta de memória institucional em consequência desse fenômeno que afeta muitas jurisdições GCF, a avaliação inicial deve também avaliar a rotatividade dos funcionários e quaisquer esforços feitos pela jurisdição para assegurar a continuidade dos programas jurisdicionais para além de mandatos políticos.

Os planejamentos de investimentos a nível jurisdicional devem ser realizados em parceria com organizações não governamentais. Em muitos casos, essas parcerias já existem. Tais parcerias devem ser incorporadas ao parâmetro de referência, bem como uma avaliação das capacidades para desenvolver planos de investimento.

Uma auto avaliação exaustiva pode ser extremamente intensiva em tempo e recursos. Por tanto, no lugar desse tipo de auto-avaliação, a GCF entende que a preparação para a participação nessa janela de financiamento deve implicar uma auto-avaliação rápida realizada pela jurisdição e seus parceiros, com base no material e conhecimento existentes. O modelo anexo fornece orientações adicionais a este respeito.

Dependendo das necessidades estratégicas e das oportunidades identificadas, uma avaliação mais detalhada pode ser realizada como parte de um exercício de planejamento estratégico, utilizando recursos financeiros sob a Janela A.

Envolvimento das partes interessadas

Diálogo com as partes interessadas em setores relevantes é crucial para garantir que eles concordem com os objetivos e colaborem na concepção e implementação da frequência de ações comumente acordadas. Essas partes interessadas incluem funcionários de vários ministérios; comunidades que vivem em florestas e/ou utilizam recursos florestais existentes na jurisdição; agentes do setor privado, incluindo produtores e compradores; organizações da sociedade civil; e instituições de pesquisa e ensino. Esse é muitas vezes um grande desafio, dado o baixo nível de organização dos grupos de partes interessadas, particularmente pequenos produtores rurais. Esforços deliberados também terão de ser feitos para garantir que as partes interessadas mais marginalizadas (por exemplo, mulheres, jovens, homens e mulheres pobres, indígenas, minorias étnicas, etc.) estejam ativamente envolvidos no processo de

planejamento e implementação. Essa ação pode, por sua vez, melhorar o desenvolvimento socioeconômico e ambiental e promover a sustentabilidade a longo prazo. Por fim, um equilíbrio pragmático deverá ser encontrado com relação ao envolvimento das partes interessadas, de forma a garantir sua participação significativa sem sobrecarregar excessivamente o processo de planejamento estratégico. Evidências da participação das partes interessadas devem ser registradas (detalhadas, no mínimo, por categoria e gênero). Mais orientações sobre o envolvimento das partes interessadas, incluindo sobre como envolver grupos mais marginalizados tais como povos indígenas e mulheres, estão descritas no modelo da Janela A.