

# Resumo executivo



Vista da paisagem na área do projeto SNV, Cat Tien, Província de Lam Dong, Vietnã.

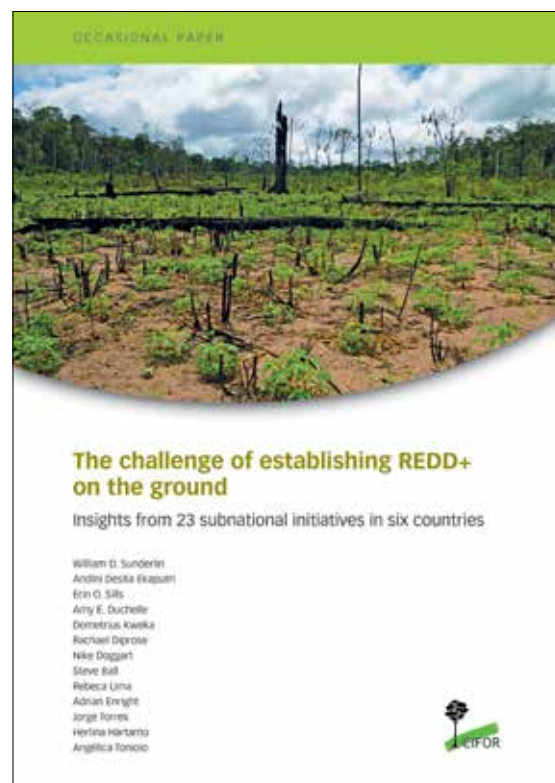
Foto de Thu Ba Huynh

## O desafio de estabelecer REDD+ na prática

Lições sobre 23 iniciativas subnacionais em seis países

**William D. Sunderlin, Andini Desita Ekaputri, Erin O. Sills, Amy E. Duchelle, Demetrius Kweka, Rachael Diprose, Nike Doggart, Steve Ball, Rebeca Lima, Adrian Enright, Jorge Torres, Herlina Hartanto e Angélica Toniolo**

Desde 2007, observa-se grande expectativa em relação ao sucesso de iniciativas de REDD+ quanto aos critérios 3E+ (eficácia, eficiência, equidade, e co-benefícios sociais e ambientais) para as estratégias de redução de emissões de gases de efeito estufa. A ideia original era oferecer incentivos condicionais baseados no desempenho para a conservação das florestas, reduzindo assim o desmatamento e a degradação florestal. Esperava-se que os incentivos fossem financiados, em sua maior parte, através de um mercado internacional robusto de compensações de carbono florestal gerados com as reduções de emissões verificadas. Desde 2007, centenas de iniciativas de REDD+ subnacionais foram iniciadas, principalmente em países tropicais em desenvolvimento. Essas iniciativas incluem abordagens jurisdicionais subnacionais (ou seja, são lideradas por estados/províncias ou municípios/distritos), bem como projetos de REDD+ específicos de um local. Apesar dos avanços significativos, o entusiasmo inicial com o mecanismo de REDD+ dissipou-se entre alguns atores, em grande parte devido à falha na obtenção de um acordo



A versão completa desta publicação está disponível em [cifor.org/Establishing\\_REDD\\_on\\_ground](http://cifor.org/Establishing_REDD_on_ground)



Oficina participativa para a construção de conceitos de REDD+, Projeto de REDD+ Jari/Amapá, Amapá, Brasil.

Foto de Robson Silva

internacional sobre mudanças climáticas. Antes da COP de 2013 em Varsóvia, os proponentes de muitas iniciativas subnacionais de REDD+ expressaram preocupação quanto à efetividade de seus esforços de muitos anos para lançar REDD+. O acordo de Varsóvia sobre REDD+, produzido pela COP, forneceu orientação processual para os países alinharem suas estratégias de REDD+ com as causas do desmatamento e da degradação florestal, estabelecerem níveis de referência nacionais e implementarem esquemas de MRV (medição, reporte, verificação) e sistemas de informação para salvaguardas, mas as preocupações sobre a incerteza de financiamento permanecem.

Foi nesse contexto que o Estudo Comparativo Global sobre REDD+ do CIFOR realizou uma pesquisa em 23 iniciativas subnacionais de REDD+ em seis países, de dezembro de 2012 a junho de 2013, visando analisar as estratégias e abordagens adotadas pelos proponentes, a natureza dos desafios enfrentados e o como os proponentes buscaram superá-los.

O estudo concluiu que as 23 iniciativas persistiam em seus esforços para reduzir o desmatamento e a degradação florestal local, bem como para atingir uma ampla gama de objetivos. No entanto, há dúvidas sobre se a ideia inicial de REDD+ vai persistir e evoluir (e como), com base nas seguintes evidências:

- Dezoito dos 23 proponentes já implementaram ou implementarão incentivos condicionais (originalmente considerados essenciais para REDD+), mas apenas nove deles os consideraram como a intervenção mais importante para reduzir as emissões de carbono florestal no local dos seus projetos. Isto pode ser decorrente dos prazos, incluindo os múltiplos fatores que levam a um atraso na implementação efetiva de incentivos condicionais. Os proponentes tem se concentrado em outras intervenções enquanto aguardam o estabelecimento das bases políticas, econômicas e tecnológicas para REDD+. De modo semelhante, alguns proponentes têm

hesitado em prometer apoio condicional aos meios de vida dos atores locais para evitar criar expectativas que eles talvez não possam concretizar caso o financiamento não for disponibilizado. Além dessa necessidade de prudência, os incentivos condicionais em nível local ainda são experimentais. Por exemplo, em vez de pagamentos em dinheiro, os proponentes estão planejando oferecer uma variedade de bens e serviços destinados a melhorar os meios de vida locais como incentivos condicionais. É importante notar que a condicionalidade pode ser aplicada em escalas múltiplas, e em alguns locais tem ocorrido um deslocamento de projeto local para uma abordagem jurisdicional, acompanhado pelo abandono da ideia inicial de REDD+ relacionada à incentivos condicionais para agentes de uso da terra individuais em prol de modelos mais amplos de desenvolvimento de baixa emissão. Apesar dessas explicações, o fato de a maioria dos proponentes não identificarem a condicionalidade, que é o mecanismo central de REDD+, como a intervenção mais importante, sugere algumas dúvidas sobre a sua centralidade.

- Quando os proponentes foram consultados sobre o percentual de chance de sua iniciativa continuar funcionando como uma iniciativa de REDD+ em 2015, 11 entrevistados responderam 65%, cinco 50-70%, três 0% (porque a responsabilidade pelo local da iniciativa em breve seria transferida para outra organização) e quatro já se consideravam como não sendo “REDD+”. Isto sugere divergência entre as iniciativas lançadas inicialmente sob o arcabouço de REDD+, com quase a metade dos proponentes firmemente comprometidos em manter o rótulo de REDD+ e cerca de um terço considerando o abandono do conceito ou já o tendo feito.
- A maioria das 23 iniciativas incluem intervenções que são características de projetos integrados de conservação e desenvolvimento (ICDPs), uma abordagem para a proteção de florestas tropicais que precede REDD+ e é comumente vista como malsucedida. Esta hibridização dos ICDPs e REDD+ é lógica (a metade das iniciativas



Moradores de uma comunidade em uma discussão sobre planejamento de meios de vida, aldeia Petak Puti, área do projeto KFCP, Central Kalimantan.

Foto de James Maiden/IAFCP



eram ICDPs antes de REDD+) e poderia ser útil se as intervenções dos ICDPs servissem como complemento funcional aos incentivos condicionais e permitissem aos proponentes envolver as comunidades, enquanto aguardam que a economia de REDD+ se torne mais favorável. Entretanto, a dependência elevada na abordagem dos ICDPs poderia também ser uma barreira à adoção de medidas baseadas no desempenho, que se esperava que tornassem REDD+ uma intervenção mais efetiva do que as precedentes.

- Os proponentes identificaram a incerteza e a instabilidade quanto às questões fundiárias e a economia desfavorável de REDD+ como os maiores desafios enfrentados para avançar com o mecanismo de REDD+. Esses desafios só podem ser superados através de mudanças estruturais nos sistemas políticos nacionais e internacionais. Os interesses usuais, por exemplo, tendem a dominar a economia política das decisões sobre o uso da terra. Muitas vezes os incentivos de REDD+ não conseguem competir com usos não florestais e os mercados de carbono florestal são fracos e instáveis. Assim, o futuro de REDD+ depende de atores e ações que estão fora do domínio de REDD+. Nesse contexto, na maioria das iniciativas subnacionais observa-se dificuldades para cumprir as metas dos 3E+ de REDD+, mas seus proponentes estão envolvidos em tentativas criativas para atingir estes objetivos.

A maioria dos proponentes de REDD+ está satisfeita com seu desempenho, mas tem dúvidas sobre suas perspectivas de sucesso final. Para REDD+ ter sucesso na prática, entende-se que é necessária uma verdadeira transformação, contrária às políticas e interesses que apoiam o desmatamento e a degradação, bem como aqueles que incentivam a contínua dependência dos combustíveis fósseis. Similarmente, é preciso acelerar os esforços para a efetivação de um acordo internacional sobre mudanças climáticas, porque tal acordo pode ser chave para a resolução de problemas fundiários em nível nacional e para a criação de fluxos de financiamento sólidos, estáveis e de longo prazo para apoiar iniciativas de REDD+.

Além disso, são necessárias mudanças nas políticas nacionais e subnacionais nos dois âmbitos identificados pelos entrevistados: a questão fundiária e a economia de REDD+.

Para os proponentes de REDD+ alcançarem o objetivo de estabilidade e garantia da posse da terra para os atores locais nas áreas de suas iniciativas, na maioria dos contextos são necessárias intervenções como as seguintes:

- Estabelecimento de uma relação direta entre regularização fundiária e resultados ambientais específicos, como foi tentado no Brasil por meio do programa Terra Legal e do Cadastro Ambiental Rural (CAR).
- Integração do planejamento nacional do uso da terra e florestal entre todos os setores e ministérios e o alinhamento com os objetivos de REDD+, como foi tentado na Indonésia através da política de “Um mapa”.



Duas pessoas fazendo leitura de GPS, na área do projeto SNV, Lam Dong, no Vietnã.

Foto de Thu Ba Huynh



Visita de campo durante a reunião anual da “Força Tarefa dos Governadores para o Clima e Florestas”, na área do projeto BAM, Madre de Dios, Peru.

Foto de Marco Villegas

- Incorporação do mapeamento participativo da posse da terra nas instrumentos legais nacionais e processos.
- Resolução da contestação entre as reivindicações legais e costumeiras sobre as terras florestais.
- Aplicação dos direitos de exclusão existentes para os atores locais.
- Esclarecimento dos direitos de posse do carbono florestal.
- Possibilitar a colaboração de entre as organizações proponentes de REDD+ e as instituições governamentais para a resolução de problemas fundiários, como no caso do Brasil.

A fim de alcançar uma base econômica viável para REDD+, fluxos robustos de financiamento poderiam ser complementados por políticas e ações nacionais como as seguintes:

- Dissociar o crescimento agrícola da expansão de área agrícola (com abordagens de “economia de terra”).



Reunião de grupo focal durante a coleta de dados do CIFOR na área do projeto Monte Camarões, Likombe, Camarões.

Foto de Abdon Awono

- Desenvolver cadeias de fornecimento agrícola sustentáveis que correspondam aos objetivos de REDD+.
- Reduzir a demanda nos centros urbanos por combustíveis provenientes de madeira.
- Melhorar a tomada de decisões sobre o uso das terras florestais por meio da atenção à governança e, em especial, à redução da corrupção e do nepotismo.
- Aplicar leis contra a exploração madeireira ilegal e outras atividades ilícitas que levam à conversão de terras florestais (por exemplo, através do FLEGT).
- É importante ressaltar, que as ações políticas fundiárias e econômicas se reforçam mutuamente. A resolução de

problemas fundiários em áreas florestadas aumenta a vantagem competitiva de REDD+, reduzindo o atrativo financeiro das atividades usuais em relação à REDD+. Se REDD+ mobilizar um fluxo de financiamento maior, pode motivar o i o Estado a resolver questões fundiárias .

Enquanto um acordo internacional sobre mudanças climáticas seria um grande passo a frente para REDD+, em lugar de tal acordo, há oportunidades importantes para uma ação forte nas frentes políticas nacionais e subnacionais para assegurar que os avanços realizados na prática para mitigação florestal a prática não foram em vão.



PROGRAMA DE  
PESQUISA SOBRE  
Florestas, Árvores e  
Agroflorestas

Esta pesquisa foi conduzida pelo CIFOR, como parte do Programa de Pesquisa do CGIAR sobre Florestas, Árvores e Agroflorestas (CRP-FTA). Este programa colaborativo visa melhorar o manejo e o uso de florestas, agroflorestas e recursos genéticos de árvores distribuídos por toda a paisagem, de florestas a fazendas. O CIFOR lidera o CRP-FTA em parceria com Bioversity International, o CATIE, o CIRAD, o Centro Internacional de Agricultura Tropical e o Centro Mundial Agroflorestal.



[cifor.org](http://cifor.org)

[ForestsClimateChange.org](http://ForestsClimateChange.org)



**Centro de Pesquisa Florestal Internacional (CIFOR)**

O CIFOR contribui para o bem-estar humano, a conservação ambiental e a equidade, realizando pesquisas para servir de base para as políticas e práticas que afetam as florestas nos países em desenvolvimento. O CIFOR é um membro do Consórcio do CGIAR. Nossa sede fica em Bogor, na Indonésia, com escritórios na Ásia, África e América Latina.

