

Reduções de Emissão do Desmatamento e da Degradação Florestal (REDD): Relatório de Avaliação de Opções

Sumário Executivo

Preparado para o
Governo da Noruega



Meridian Institute

Connecting People to Solve Problems

Este documento é de domínio público. Os autores encorajam a mais ampla circulação possível deste trabalho. Os leitores podem livremente baixar, salvar ou distribuir este documento eletronicamente ou em qualquer outro formato, mesmo a sua tradução em outros idiomas, sem que seja necessário uma autorização por escrito. Pedimos apenas que, ao distribuir o documento, dê-se crédito aos autores, mencione-se o site na Web <http://www.REDD-OAR.org> e não se altere o texto.

Uma cópia eletrônica da íntegra do relatório está disponível em <http://www.REDD-OAR.org>

O governo da Noruega fez da inclusão de um mecanismo para reduzir as emissões do desmatamento e da degradação florestal (REDD) uma prioridade de política do regime climático pós-2012 no processo da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (CQNUMC). A fim de alcançar essa meta, é essencial que se obtenha um número suficiente de estudos fáticos sobre as opções para reduzir efetivamente as emissões do desmatamento e da degradação florestal e os impactos de um mecanismo de REDD acordado internacionalmente. Este relatório é uma importante contribuição nesse sentido.

O Meridian Institute, organização não-governamental internacionalmente reconhecida por convocar e facilitar diálogos e avaliações neutras e independentes, era a nosso ver o facilitador ideal para esse processo. O instituto reuniu um grupo de especialistas de alto calibre, diverso e independente, para fornecer análises e fazer avaliações pragmáticas e com base nos fatos sobre um conjunto de opções propostas para elementos críticos do componente REDD de um acordo em Copenhague. Gostaríamos de agradecer ao Meridian Institute e ao grupo de análise por seus esforços. Somos também gratos à Fundação David e Lucile Packard por sua ajuda com os custos iniciais da avaliação.

Como parte deste esforço, realizaram-se consultas amplas — com governos, a sociedade civil, representantes de povos indígenas e outros grupos interessados — para assegurar que todas as perspectivas essenciais fossem levadas em consideração. A intenção desse processo, no entanto, não foi a de atingir ou gerar consenso. Foi, antes, um esforço analítico para possibilitar uma compreensão maior e mais profunda sobre os impactos dos mecanismos potenciais de REDD.

Acreditamos que este estudo será uma contribuição valiosa ao “bem público global,” proporcionando uma compreensão mais profunda sobre o mecanismo de REDD, e esperamos que outros — tanto dentro quanto fora do governo — também o considerem útil.



Hans Brattskar
Embaixador

Diretor, Iniciativa Internacional sobre Clima e Floresta do
Governo da Noruega

Sumário Executivo

O Mapa do Caminho de Bali (em inglês denominado “Bali Road Map”) deve levar a um acordo em Copenhague que se comprometa com a estabilização climática a um aumento máximo de 2° C de temperatura, consistente com concentrações atmosféricas de CO₂ abaixo de 450 partes por milhão (ppm). As reduções de emissão do desmatamento e da degradação florestal (REDD) lidarão com uma fonte de emissão de gases de efeito estufa (GEE) maior do que a totalidade das emissões do setor de transporte mundial. Sem REDD, a meta de 2° C de estabilização do clima não será alcançada.

Este relatório analisa diversas considerações importantes para um futuro mecanismo de REDD no contexto da CQNUMC e procura aclarar e informar algumas das escolhas críticas que terão que ser feitas sobre a inclusão de REDD num acordo em Copenhague.¹ No plano internacional, um resultado positivo sobre REDD criaria as condições que permitiriam a implementação eficaz de atividades REDD em países anfitriões, entre elas:

- Incentivos financeiros (Capítulo 2);
- Procedimentos para fixar níveis de referência (Capítulo 3);
- Metodologias de monitoramento, reporte e verificação (MRV – Capítulo 4); e
- Processos que promovam a participação de povos indígenas e comunidades locais (Capítulo 5).

Captar o potencial de mitigação de REDD requer uma abordagem de implementação flexível e gradual a fim de acomodar (i) a diversidade de capacidade dos países anfitriões de REDD; (ii) a expansão do escopo das atividades REDD para incluir conservação, manejo sustentável de florestas e fortalecimento dos estoques de carbono de florestas²; e (iii) as restrições de curto prazo da atual crise financeira global.

¹ O escopo do relatório é necessariamente limitado, e não se tentou fazer uma análise abrangente de cada questão proposta ou opção de REDD. Várias questões importantes e difíceis relevantes à implementação de REDD não foram discutidas aqui, entre elas abordagens específicas referentes à capacidade dos países para desenvolver atividades REDD (em inglês conhecido pelo conceito de “readiness”), estratégias REDD que sejam nacionalmente apropriadas e a promoção de padrões de consumo sustentáveis em países industrializados. Foram feitas consultas e análises por escrito a pessoas de governos, organizações de povos indígenas e ONGs envolvidas nas negociações de REDD para solicitar opiniões sobre o escopo e o conteúdo deste relatório, mas não para gerar consenso. Aqueles que foram consultados não endossaram de nenhuma maneira o conteúdo deste relatório, pelo qual os autores são os únicos responsáveis.

² Decisão CP.13 Plano de Ação de Bali.

Fase 1: Desenvolvimento de uma estratégia nacional de REDD, incluindo diálogo nacional, fortalecimento institucional e atividades de demonstração. Essas atividades devem continuar a ser apoiadas por contribuições voluntárias que estejam disponíveis de maneira imediata, como aquelas administradas pelo Mecanismo de Parceria para o Carbono Florestal (FCPF, na sigla em inglês) do Banco Mundial, Iniciativa REDD da ONU e outros acordos bilaterais. A qualificação para acesso aos fundos deve se basear na demonstração do compromisso nacional com o desenvolvimento de uma estratégia de REDD.

Fase 2: Implementação de políticas e medidas (P&Ms) propostas nas estratégias nacionais de REDD. Essas atividades deveriam ser apoiadas por recursos previsíveis de um fundo mundial respaldado por um instrumento financeiro internacionalmente vinculante e baseados em compromissos obrigatórios, como os recursos advindos da renda de leilões de unidades de quantidade atribuída (UQA ou, na sigla em inglês, “AAUs”). A qualificação para acesso a esses fundos deve se basear na demonstração do compromisso nacional com o desenvolvimento de uma estratégia de REDD. A continuidade do acesso basear-se-ia no desempenho, com indicadores substitutos (*proxy*) de redução de emissões e/ou aumento das remoções (por ex., redução na área desmatada). Uma vez que se estabeleça o instrumento financeiro para a Fase 2, a maior parte das atividades da Fase 1 pode ser incorporada ao instrumento da Fase 2.

Fase 3: Pagamento pelo desempenho com base na quantificação das emissões e remoções por florestas em relação aos níveis de referência acordados. Isso poderia ser financiado em larga escala pela venda de unidades REDD em mercados globais regulados ou por um mecanismo regulado não baseado em instrumentos de mercado, sendo a elegibilidade condicional ao nível de desempenho nas atividades de monitoramento, reporte e verificação (MRV) e da contabilidade de emissões e remoções. Unidades REDD da Fase 3 não seriam criadas por reduções de emissões ou aumentos nas remoções alcançadas na Fase 2, mas a Fase 3 permitiria créditos pelos resultados da continuação de políticas e medidas iniciadas na Fase 2.

A velocidade de graduação de uma fase para outra variará, e os países anfitriões de REDD poderão saltar uma determinada fase desde que cumpram os critérios de qualificação para a fase seguinte. Dentro de cada país, a superposição entre as fases pode não apenas ser necessária como desejável. As atividades de MRV devem progredir juntamente com a passagem de uma fase para outra, devendo também ser compatíveis com um quadro futuro que abrangeria todo o setor de agricultura, florestas e outros usos da terra (na sigla em inglês “AFOLU”) das diretrizes do Painel Intergovernamental sobre Mudança Climática (na sigla em inglês “IPCC”) para os inventários de gases de efeito estufa. Embora a participação no mecanismo REDD seja voluntária, a responsabilidade para os países participantes aumentaria de uma fase para a outra, culminando com um compromisso nacional setorial na Fase 3.

Opções para o financiamento de REDD: O financiamento internacional de REDD terá que se integrar à arquitetura geral de financiamento desenvolvida no âmbito da CQNUMC como parte de um acordo em Copenhague. Para garantir a previsibilidade, o financiamento internacional de REDD deverá ser claramente identificado e os compromissos de recursos devem ser firmes, verificáveis e executáveis. O financiamento internacional de REDD complementaria os recursos internos dos países anfitriões de REDD de acordo com suas respectivas capacidades, levando em consideração esforços nacionais preexistentes de manejo florestal sustentável, proteção de florestas e inventários florestais.

Um princípio central da progressão de um país anfitrião de REDD pelas fases 1, 2 e 3 é que o incentivo financeiro deveria aumentar dentro das fases e entre elas, proporcionalmente à demonstração de compromisso e a obtenção de reduções de emissão duradouras e mensuráveis. De acordo com esse princípio, sugerimos:

- Crescentes contribuições voluntárias para apoiar as atividades da Fase 1, entre elas aquelas desenvolvidas no âmbito das iniciativas multilaterais REDD do FCPF e da ONU.
- O compromisso obrigatório dos países industrializados ao financiamento de um fundo mundial para a Fase 2 de REDD que permita avançar no sentido de obter uma redução de 50%

no desmatamento global até 2020. Sugerimos o comprometimento ao nível da COP (Conferência das Partes) de US\$ 2 bi/ano em 2010, aumentando para US\$ 10 bi/ano em 2014. O mecanismo global financeira P&Ms de REDD de forma contínua segundo os resultados demonstrados.

- O fundo consistiria de preferência em um único fundo, mas poderia também ser um centro de intercâmbio, ou “câmara de compensação”, para coordenar várias correntes de apoio.
- Os desembolsos poderiam se basear ou em planos quinquenais nacionais de implementação de REDD e indicadores anuais de desempenho, ou ser deixados a cargo de um processo decisório nacional.
- Uma oportunidade de transição relativamente rápida da Fase 2 para um instrumento de cumprimento na Fase 3, a qual se baseia em reduções quantificadas de emissões de GEE e aumentos nas remoções:
 - A oportunidade de transição deveria permitir flexibilidade em relação ao momento de entrada do país anfitrião, de forma a permitir o ajuste em relação aos níveis de desempenho nas atividades de MRV.
 - As unidades REDD podem ser emitidas depois que os benefícios ambientais tenham se acumulado e tenham sido medidos e verificados (*linha de base setorial e crédito*). Alternativamente, as unidades REDD podem ser emitidas com antecedência com base num nível de referência previamente acordado, pelo qual o país poderia vender unidades REDD para levantar fundos ou alocar unidades a atores subnacionais. Ao final do período de crédito, o país seria responsável por ajustar as emissões do setor florestal às unidades REDD (*fixação setorial de limites máximos e intercâmbio de direitos, também conhecido como sistema “cap-and-trade”*).

Opções para determinar os níveis de referência:³ A compensação por REDD com base em reduções de GEE requer um acordo específico por país sobre os níveis de

³ Este capítulo concentra-se principalmente no componente de desmatamento de REDD, para o qual os métodos são mais avançados. No entanto, a maioria dos princípios analisados se aplica em termos gerais às emissões e remoções associadas às mudanças na área da floresta e/ou à densidade de carbono.

referência das emissões, o que tem profundas implicações para a eficácia climática, a eficiência de custo e a distribuição de fundos de REDD entre os países. A fixação de níveis de referência envolve compromissos entre interesses e objetivos distintos, como ilustra a equação:

Fundos totais de REDD = Benefícios líquidos para países anfitriões de REDD (renda de REDD) + custos reais de REDD (oportunidade + custos de transação).

Níveis de referência ambiciosos ajudam a assegurar que a renda de REDD seja minimizada e que os recursos de REDD sejam usados primordialmente para compensar os custos de oportunidade das reduções de emissão, maximizando dessa forma o benefício climático global. Mas como a renda de REDD representa o incentivo financeiro para a participação dos países nesse mecanismo internacional e voluntário, níveis de referência excessivamente ambiciosos desencorajariam a participação. Sugerimos:

- Procedimentos de determinação dos níveis de referência que se baseiem em critérios acordados pelos países para evitar a fixação oportunística de níveis de referência nacionais de REDD.
- Adesão a um princípio de adicionalidade global que procure assegurar que REDD está contribuindo para uma redução das emissões totais provenientes de florestas em comparação com as práticas rotineiras (também conhecidas como cenário “*business as usual*”) dos países.
- Usar as taxas de desmatamento históricas como ponto de partida para determinar os níveis de referência, com a devida atenção às circunstâncias nacionais, entre elas o estágio de transição florestal (cobertura florestal) e níveis de renda (PIB per capita).
- A determinação final dos níveis de referência dos países anfitriões de REDD deveria ser feita mediante um processo análogo àquele usado pelos níveis de referência das atividades de AFOLU para os países industrializados.

Empregou-se uma análise quantitativa para examinar a eficácia climática (redução do conjunto das emissões) e as implicações distributivas dos níveis de referência, conferindo pesos diferentes ao desmatamento histórico

nacional, à cobertura florestal, ao PIB per capita e a um fator de adicionalidade crescente mundial. Em geral, o ponderamento dos níveis de referência com menor peso para o desmatamento histórico nacional e maior peso para os critérios de cobertura florestal e PIB per capita tende a reduzir sua eficácia climática. Um fator de escalonamento que reduza o nível de referência global pode aumentar a eficácia climática, especialmente para altos volumes de financiamento de REDD.

Opções de Monitoramento, Reporte e Verificação (MRV):

Um instrumento que recompense atividades de REDD com base em reduções de emissão quantificadas e/ou aumento de remoções requer um acordo sobre as normas para MRV. A maioria dos países anfitriões de REDD necessitará capacitação tanto em tecnologias atuais de sensoriamento remoto como em tecnologias que estão evoluindo, e em métodos para medir e estimar os estoques de carbono em sorvedouros essenciais. Sugerimos:

- Empregar a definição de floresta estabelecida pelo Protocolo de Quioto (Acordo de Marrakech), e o modelo de inventários de gases de efeito estufa e o Manual de Boas Práticas (MBC) do IPCC para definir as atividades de REDD elegíveis no âmbito do Plano de Ação de Bali:
 - Exigir pelo menos monitoramento de nível (ou “tier”) 2 para calcular as emissões líquidas do desmatamento bruto;
 - Promover o uso de relatórios de nível (ou “tier”) 3, juntamente com o incremento do acesso aos recursos financeiros e à capacidade técnica necessários para os sistemas de monitoramento nacional;
- Flexibilidade e consistência em relação à inclusão de diversos estoques de carbono florestal nas atividades MRV⁴;
- Revisão futura de metodologias do IPCC e do MBP para assegurar a aplicabilidade em resposta ao futuro quadro de políticas de REDD, incluindo o aprofundamento do desenvolvimento de métodos, diretrizes e normas internacionalmente aceitáveis; e

⁴ Em conformidade com os enfoques que determinam a inclusão ou exclusão de estoques aprovados de carbono nos cálculos do fator de emissão no setor de uso da terra, mudança no uso da terra e silvicultura para os países do Anexo 1 e para florestamento/reflorestamento no Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL).

- Adoção do mesmo processo de verificação usado para analisar os inventários anuais de gases de efeito estufa de países que têm um compromisso com a redução de emissões.

O monitoramento de florestas que permanecem como florestas (ou seja, a degradação, conservação e manejo sustentável de florestas) é mais difícil que o monitoramento do desmatamento. Para algumas atividades, o benefício climático é pequeno em relação ao custo do monitoramento. O quadro para contabilidade da categoria “florestas que permanecem como florestas” já está delineado nas Diretrizes do IPCC de 1996 e no Manual de Boas Práticas de 2003, e calcula as emissões ou remoções líquidas como o produto da área afetada e a mudança líquida em densidade de carbono. As metodologias existentes, porém, não cobrem todos os principais aspectos das perdas e ganhos de carbono associados com REDD. Em geral, os fatores de emissão para atividades relacionadas com a redução de emissões da degradação frequentemente resultam em poucos benefícios climáticos, são difíceis de monitorar, requerem alto nível de capacidade local e atualmente têm alto custo de monitoramento. A aplicação de novas técnicas de satélite pode ajudar a reduzir esses custos. Será necessária uma revisão futura de metodologias do IPCC e do MBP para assegurar a aplicabilidade em resposta a um futuro quadro de políticas de REDD, incluindo o desenvolvimento futuro de métodos, diretrizes e normas internacionalmente aceitáveis.

Opções para promover a participação efetiva de povos indígenas (PIs) e comunidades locais (CLs): A participação efetiva de PIs e CLs no mecanismo e nas ações de REDD influenciará a eficácia ambiental do processo. No entanto, a adoção de dispositivos rigorosos para promover a participação num acordo de Copenhague representará um desafio. No âmbito da CQNUMC, regras rigorosas de reconhecimento dos direitos dos PIs e das CLs poderiam ser vistas como contrárias aos direitos de soberania nacional das Partes.

Os riscos e oportunidades que REDD pode apresentar para os PIs e as CLs incluem, por um lado, a perda potencial de acesso a terra e outros recursos naturais e, por outro, um aumento no fluxo potencial de recursos para áreas rurais

pobres e uma melhor gestão florestal. A participação efetiva dos PIs e das CLs na implementação de REDD aumentaria a probabilidade de que se reduzam os riscos e aumentem as oportunidades.

Entre as sugestões específicas para promover a participação dos PIs e das CLs em REDD estão:

- Promoção da participação dos PIs e das CLs num mecanismo internacional de REDD, entre outras formas, mediante:
 - Referência ampla e abrangente aos PIs e às CLs;
 - Estabelecimento dos direitos daqueles afetados por ações nacionais e internacionais de REDD a ser consultados, ouvidos e informados, incluindo o direito de acesso a um sistema de revisão internacional que dê aos atores não governamentais a oportunidade de recorrer a um órgão de apelação;
 - Dotação adequada de recursos para estabelecer sistemas eficazes de prestação de contas e ajudar a suplantar barreiras financeiras à participação;
 - Representação dos PIs e das CLs no órgão diretivo de um fundo financeiro mundial de REDD (Fase 2).
- Fortalecimento da implementação nacional de REDD, entre outros, por meio de:
 - Formulação de diretrizes para promover a participação no plano nacional; e
 - Apoio a áreas-chave de implementação nacional, incluindo reforma da posse da terra, fortalecimento das organizações da sociedade civil, envolvimento de governos locais e participação dos PIs e das CLs em sistemas de MRV.

Um resultado sustentável para REDD requer uma parceria global, sendo necessária a liderança dos países anfitriões de REDD para implementação bem-sucedida, incluindo a participação dos PIs e das CLs, e a liderança de países industrializados exercida mediante profundas reduções de emissões domésticas e apoio às ações de REDD.

Autores

Arild Angelsen

Professor

Departamento de Economia e Gestão de Recursos

Universidade Norueguesa de Ciências da Vida e Associado Sênior

Center for International Forestry Research

Sandra Brown

Diretora e Cientista Chefe

Unidade de Serviços de Ecossistema

Winrock International

Cyril Loisel

Coordenador

Programa de energia e clima

Institut du développement durable et des relations internationales (Iddri)

e Assessor Sênior

ONF International

Leo Peskett

Pesquisador Convidado

Programa de Mudança Climática, Meio

Ambiente e Silvicultura

Instituto de Desenvolvimento do Ultramar

Charlotte Streck

Diretora

Climate Focus

Daniel Zarin (Autor-Coordenador)

Professor

Escola de Recursos Florestais e Conservação

Universidade da Flórida

e Assessor Sênior

Estratégia de Carbono da Floresta Tropical

Fundação David e Lucile Packard

Sobre o Meridian Institute

O Meridian Institute é uma organização sem fins de lucro cuja missão é ajudar as pessoas a resolver problemas, tomar decisões bem informadas e encontrar soluções para alguns dos problemas mais complexos e controversos da sociedade. A missão do instituto é realizada mediante a aplicação de métodos de cooperação para a resolução de problemas, incluindo facilitação, mediação e outros serviços estratégicos de consulta. O Meridian trabalha nos planos local, nacional e internacional e concentra-se em ampla gama de temas relacionados aos recursos naturais e meio ambiente, ciência e tecnologia, agricultura e segurança alimentar, sustentabilidade, estabilidade global e saúde. Para mais informações, visite <http://www.merid.org>.

Meridian Institute

1920 L Street NW, Suite 500

Washington, DC 20036 EUA

Telefone +1 202-354-6450

Fax: +1 202-354-6441

<http://www.merid.org>



Meridian Institute

Connecting People to Solve Problems

Reduções de Emissão do Desmatamento e da Degradação Florestal (REDD): Relatório de Avaliação de Opções

Preparado para o Governo da Noruega

Mitigar a mudança climática não será barato nem fácil. Mas os custos e as complexidades do desafio da mitigação não se comparam aos riscos e custos que resultarão se não se adotar uma ação decisiva. Como o desmatamento é responsável por 18% das emissões globais de gases de efeito estufa — mais do que todo o setor de transporte mundial —, as reduções da emissão do desmatamento e da degradação florestal (REDD) precisam fazer parte do acordo de Copenhague da Conferência das Partes à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima. Sem REDD, a meta amplamente endossada de estabilização do clima a uma temperatura de aumento máximo de 2° C não será alcançada.

Para captar o potencial de mitigação do setor florestal, este Relatório de Avaliação de Opções sugere uma abordagem flexível, em três fases, para medidas de política e incentivos positivos com o intuito de adequar (i) a diversidade de capacidades e circunstâncias dos países anfitriões; (ii) a expansão do escopo das atividades de REDD para incluir conservação, manejo sustentável de florestas e fortalecimento dos estoques de carbono de florestas; e (iii) as restrições de curto prazo da atual crise financeira global.

A Fase 1, já iniciada em muitos países, inclui o desenvolvimento de estratégias nacionais de REDD, com inclusão de diálogo nacional, fortalecimento institucional e atividades de demonstração. A Fase 2 compreende uma abordagem baseada em financiamento para apoiar a implementação das políticas e medidas propostas pelas estratégias nacionais de REDD, administrada com base em níveis de desempenho previamente acordados. A fim de avançar de modo substantivo para a meta de reduzir pela metade o desmatamento global até 2020, a Fase 2, que começa em 2010, deveria incluir compromissos financeiros de países industrializados internacionalmente vinculantes ao nível sugerido de US\$ 2 bilhões ao ano, aumentando para US\$ 10 bilhões ao ano em 2014. A Fase 3 reuniria elementos de um regime futuro com um instrumento de cumprimento baseado em reduções quantificadas de emissão de gases de efeito estufa e aumentos nas remoções.

A transição da Fase 2 para a Fase 3 requer atenção à determinação de níveis de referência e ao monitoramento, reporte e verificação (MRV) de emissões e remoções. O desmatamento histórico nacional é o melhor indicador para prever o desmatamento no curto prazo e deveria ser usado como ponto de partida para a fixação de níveis de referência, mas diversas circunstâncias nacionais sugerem a consideração de variáveis adicionais, incluindo cobertura florestal e nível de renda.

A fixação de níveis de referência deve também (i) refletir a adesão ao princípio de redução global das emissões do setor florestal e (ii) seguir um processo que seja compatível com uma incorporação futura ao quadro mais amplo de relatórios setoriais sobre agricultura, florestas e outros usos da terra (AFOLU). O MRV deveria também seguir os precedentes relevantes da CQNUMC e as metodologias do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (na sigla em inglês, IPCC).

Além disso, as políticas de REDD e sua implementação devem promover a participação efetiva de povos indígenas e comunidades locais tanto nacional como internacionalmente. Este relatório analisa uma gama de abordagens tanto dentro como fora do processo da CQNUMC, incluindo mecanismos de procedimento, estrutura de sistemas de financiamento e de MRV, e esclarecimento de direitos à terra e aos recursos naturais.

Um resultado sustentável para REDD requer uma parceria global, sendo necessária a liderança de países anfitriões de REDD para implementação bem-sucedida, incluindo a participação dos PIs e das CLs, e a liderança de países industrializados exercida mediante profundas reduções de emissões domésticas e apoio às ações de REDD.