

# O acordo de Paris e o futuro do REDD+ no Brasil

ANA MARGARIDA CASTRO EULER

## INTRODUÇÃO

■ O Acordo do Clima é um marco nas negociações internacionais deste século. É fato que o aquecimento global ameaça o bem-estar humano e a economia mundial, e o desafio de estabilizar a concentração de gases do efeito estufa (GEE) na atmosfera, limitando o aumento de temperatura a menos de 2 graus Celsius até 2100, é uma responsabilidade comum, mas as ações devem ter caráter diferenciado dependendo da contribuição histórica e capacidade de cada nação. Para isso será necessária uma mudança de paradigma em relação ao modelo de desenvolvimento vigente, sobretudo a transição da matriz energética baseada nos combustíveis fósseis, em direção a uma economia com predominância de fontes renováveis e de baixa emissão de carbono.

O processo de negociação do acordo climático foi longo. Em 1992, o Brasil sediou a primeira Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, vinte anos depois da Primeira Conferência Mundial sobre o Homem e o Meio Ambiente (Estocolmo, 1972) que pela primeira vez chamou atenção da comunidade internacional sobre a necessidade de um pacto global para reverter as ameaças à saúde do planeta e das futuras gerações. A Eco-92 celebrou uma série de tratados relacionados à temática ambiental<sup>1</sup>, dentre eles a Convenção-Quadro sobre Mudança do Clima (UNFCCC, sigla em inglês)<sup>2</sup>, que abriu caminho para o Protocolo de Quioto. Pela primeira vez, se propõe

---

1 Também estabeleceu a Agenda 21 Global, a Convenção da Diversidade Biológica, a Convenção sobre Desertificação e Declaração sobre princípios das Florestas.

2 Princípios da Convenção :i) Responsabilidade comum e diferenciada de todos;ii) Quem fez mais pelo problema, faça mais pela solução; iii) Cuidar dos mais vulneráveis; Precaução; iv) Sustentabilidade Socioambiental do desenvolvimento.

um calendário pelo qual países-membros tem a obrigação<sup>3</sup> de reduzir a emissão de GEE em, pelo menos, 5% em relação aos níveis de 1990 no período entre 2008 e 2012. O Protocolo traz a opção dos países do Anexo I compensarem suas emissões através do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL), considerando como medida de redução projetos implementados nos países em desenvolvimento (PED). Sua ratificação só ocorreu em 2005 com a entrada da Rússia, mas ainda sem a participação dos Estados Unidos e China, responsáveis pelas maiores fontes de emissões planetárias.

O Brasil teve um papel de liderança nas negociações da Convenção do Clima, principalmente a partir de 2009, quando apresenta a UNFCCC a sua Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC, Lei no 12.187/2009) e posteriormente o Plano Nacional sobre Mudança do Clima (Decreto 7390/2010). Estes marcos regulatórios definiram a estratégia brasileira de redução voluntária de emissões de GEE (36,1 à 38,9% em relação às emissões projetadas até 2020) e os planos de ação setoriais para atingir tais metas.

Apesar de todos os desafios sociais e econômicos, os resultados alcançados pelo Brasil no período de vigência do Protocolo de Quioto representam um dos maiores esforços de um único país até hoje, tendo reduzido suas emissões em mais de 41%, em 2012, com relação aos níveis de 2005. A região amazônica teve papel decisivo, com redução de 85% do desmatamento, enquanto todos os demais setores da economia tiveram aumento de emissões. No Acordo de Paris, o Brasil sinaliza um compromisso ainda mais audacioso de redução de emissões absolutas, e de zerar o desmatamento ilegal em 2030 (iNDC, 2015).

Este artigo pretende fazer um retrospecto da construção da proposta do mecanismo de redução de emissões por desmatamento e degradação (REDD) no Brasil e na Conferência das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas, e discutir o papel das florestas tropicais no combate ao aquecimento global do ponto de vista da relevância da região amazônica para o alcance das metas brasileiras, e o contexto de discussão e implementação de REDD+ nos estados. Finalmente refletir sobre os desafios futuros da recém lançada Estratégia Nacional de REDD+ (ENREDD+) frente ao baixo retorno histórico recebido pelas populações amazônicas quando analisamos o seu legado na conservação deste imenso patrimônio da humanidade. E a visão traçada pelo Brasil na sua Pretendida Contribuição

---

3 O países do Anexo I (países desenvolvidos/ industrializados e aqueles em transição para uma economia de mercado, com obrigações de redução) e países em desenvolvimento (PED), sem obrigações, com metas voluntárias.

Nacionalmente Determinada (iNDCs), como parte do novo Acordo do Clima, onde o papel das florestas torna-se secundário em relação ao agronegócio.

## A CONSTRUÇÃO DA PROPOSTA DO REDD+ NA UNFCCC E NO BRASIL

### REDD+ na Convenção do Clima (UNFCCC)

As florestas ocupam cerca de 30% da superfície terrestre e 60% do território brasileiro (FAO, 2014). São imensos reservatórios de carbono e conservam a maior parte da biodiversidade do planeta. O desmatamento e a perda de florestas são responsáveis por cerca de 12% das emissões globais de GEE (van der Werf et al. 2009<sup>4</sup>) e colocam em situação de extrema vulnerabilidade as populações locais que dependem diretamente deste recurso. Não há dúvidas sobre a importância da conservação das florestas tropicais, a questão central é como criar incentivos para frear o desmatamento e valorizar seus múltiplos produtos e serviços.

A redução de desmatamento tem sido apontada como uma das opções mais eficazes e de melhor “custo-benefício” para mitigação das mudanças climáticas (Gullison et al., 2007), tendo o Brasil se tornado exemplo disso. Porém essa estratégia deve estar associada a criação de incentivos ao não desmatamento, e a um modelo de produção primária que não demande a expansão das terras agricultáveis em regiões de floresta e savanas. Na prática, a maioria dos países em desenvolvimento dependem da produção de *commodities* e sacrificam suas florestas, sem valor de mercado, para alcançar crescimento socioeconômico.

Na última década, a Convenção do Clima reconheceu a necessidade de definir um mecanismo econômico que recompense esforços dos países em desenvolvimento de redução de emissões de GEE no setor florestal. Desde 2005, por ocasião da Conferência de Montreal, a proposta de um mecanismo de Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação -REDD evoluiu. As discussões inicialmente limitavam-se apenas ao desmatamento (RED), depois passaram a considerar também a degradação das florestas (REDD). Por fim, passaram a considerar a conservação da biodiversidade, o manejo sustentável de florestas e o fortalecimento dos estoques de carbono florestal (valor adicional ou PLUS).

---

4 De acordo com o autor, considerando as incertezas relacionadas as estimativas de desmatamento mundial, atribui-se um intervalo entre 6–17%.

REDD foi formalmente incluído como tema da agenda de negociações internacionais na COP 11, a partir de uma proposta apresentada por Papua Nova Guiné e Costa Rica, apoiada por diversos países, entre eles o Brasil. O tema ganhou mais relevância a partir da COP 13, em Bali, quando as Partes adotaram um plano de ação comum (Plano de Ação de Bali).

Na COP 16, em Cancun (2010), REDD+ entrou oficialmente na pauta das discussões do novo acordo pós Quioto, assim como a necessidade de se assegurar para tal fim recursos adequados e previsíveis para os países em desenvolvimento. Propõe-se uma arquitetura de implementação por fases, considerando as diferenças entre os países.

Foi finalmente na COP 19 em Varsóvia (2013), que aconteceu a conclusão de negociações sobre a arquitetura internacional para REDD+. O Marco de Varsóvia (*Warsaw Framework for REDD+*) definiu as principais regras internacionais. Ele estabelece que esforços de mitigação no setor florestal de países em desenvolvimento sejam reconhecidos pela UNFCCC e devidamente recompensados com pagamentos por desempenho (Krug et al. 2014). Apresenta definições sobre aspectos tais como financiamento com base em resultados, níveis de referência, sistemas nacionais de monitoramento, salvaguardas, dentre outras.

O Fundo Verde para o Clima (*GCF, na sigla em inglês*) foi criado como principal instrumento para financiamento do REDD+. Diferente do idealizado inicialmente, os pagamentos por resultados efetuados por meio do GCF serão uma abordagem de não mercado, baseada na transferência direta de recursos para países em desenvolvimento. Isso quer dizer que ações de REDD+ apoiadas por países desenvolvidos não poderão ser utilizadas para cumprimento de seus compromissos de mitigação de emissões de GEE, caracterizando-se desta forma, somente como incentivos voluntários.

Outra definição importante diz respeito ao papel central dos governos nacionais de medir, monitorar e reportar resultados de REDD+ no âmbito da UNFCCC, e desta forma fica centralizado nesta esfera a indicação das partes ou atores aptos a apresentarem propostas ao GCF.

No Acordo de Paris (2015), os países desenvolvidos se comprometeram a aportar 100 bilhões de dólares ao ano no GCF a partir de 2020 para apoiar os PED a alcançarem suas metas de redução estabelecidas nas iNDCs. REDD+ entra no acordo como um meio de implementação, porém atrelado a necessidade de provisão contínua de pagamentos (na forma de incentivos) por resultados. A participação do setor privado, embora encorajada, é possivelmente limitada pela restrição de outras abordagens e instrumentos de mercado.

## REDD+ NO BRASIL

### Antecedentes

Durante o processo de negociação do Protocolo de Quioto, o Brasil se opôs à ideia de inclusão de RED como um mecanismo de compensação de emissões (*offset*) para os países desenvolvidos, e de promoção da conservação das florestas nos países tropicais. Entre os argumentos apresentados à época, tratava o assunto como questão de soberania nacional. Paralelamente, os países do Anexo I vêm com desconfiança a capacidade dos países do sul de medição e controle do desmatamento, e o risco de uma possível inundação de créditos de carbono com queda do preço no mercado internacional.

Tecnicamente a discussão evolui até que em 2003 ambientalistas e pesquisadores brasileiros propõem a criação de um mecanismo inicialmente chamado de reduções compensadas vinculados aos mercados de carbono (Santilli et al., 2005).

Na arena política, o governo brasileiro é pressionado a dar resposta às alarmantes taxas de desmatamento, pois no biênio 2004-2005 a área desmatada chegou a 27.772 km<sup>2</sup> de florestas<sup>5</sup>. Neste contexto, o movimento ambientalista apresenta ao Congresso Nacional a proposta do Pacto pelo Desmatamento Zero, com um custo estimado de implementação em torno de R\$1 bilhão (May et al., 2011).

### Principais Atores

O Brasil é um país mega-sociobiodiverso, com uma imensa extensão de florestas tropicais (516 milhões de hectares, uma média de 2,7 ha/habitante<sup>6</sup>), onde mais da metade deste patrimônio são florestas públicas federais (cerca de 290 milhões de ha). A conservação destas florestas está, em grande medida, associada aos povos e comunidades tradicionais que a séculos habitam e tem, nesses recursos naturais, garantido o seu modo de vida e reprodução sociocultural.

A organização desses grupos sociais em defesa dos seus direitos à terra e cidadania tem seu apogeu no final da década de 80. Na esteira dos movimentos sociais, a década de 90 é marcada pelo surgimento com vigor de inúmeras organizações não governamentais em busca de espaços de diálogo com o governo para debater a política socioambiental brasileira, com destaque para a Amazônia. Isso

5 [http://www.obt.inpe.br/prodes/prodes\\_1988\\_2015n.htm](http://www.obt.inpe.br/prodes/prodes_1988_2015n.htm)

6 SFB, 2010.

vale especialmente para a política do clima, onde a participação desse segmento tem levado o Brasil a ser o país com as maiores delegações presentes nas conferências internacionais<sup>7</sup>, ocupando os espaços, construindo redes e qualificando o debate.

Da mesma forma podemos destacar neste processo a participação dos governos dos estados da Amazônia. Com maior ou menor intensidade, sempre estiveram presentes defendendo o papel central dos estados na gestão ambiental, e como tal o direito a uma maior autonomia no desenho de políticas e programas relacionadas ao tema REDD+, em especial o acesso direto a recursos de doações, compensações ou mercado de créditos de redução de desmatamento.

O setor do agronegócio tem uma participação mais recente nas discussões de mudanças climáticas e REDD+, embora tenha assumido o papel de ator principal nos eventos paralelos da COP 21 (2015) e nas metas apresentadas pelo governo brasileiro no recém assinado Acordo de Paris.

## Políticas e programas

A Política Nacional sobre Mudanças Climáticas (Lei nº 12187/2010) estabeleceu a meta voluntária nacional de redução de 38% das emissões nacionais abrangendo todos os setores produtivos. Grande parte das reduções de emissões previstas pela PNMC está baseada na redução em 80% das emissões do desmatamento na Amazônia, que representa aproximadamente 55% do cumprimento da meta nacional até 2020. O Plano Nacional de Mudanças Climáticas (Decreto nº 7.390/2010) definiu a linha de base para cálculo futuro de desmatamento evitado, e previu a criação do Mercado Brasileiro de Redução de Emissões (Artigo 4, V, §3º).

O Plano de Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia – PPCDA foi o mais efetivo instrumento implementado pelo Brasil para redução de emissões. Criado em 2004, sob a liderança do Gabinete Civil da Presidência da República e a participação de vários ministérios, pela primeira vez promoveu de forma coordenada ações de comando e controle em toda região, em conjunto com uma série de outros programas governamentais<sup>8</sup>. Também demandou dos

7 850 delegados na Conferência de Paris.

8 Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável do Xingu – PDRS Xingu; Plano Nacional de Promoção das Cadeias de Produtos da Sociobiodiversidade – PNPSB; Política de Garantia de Preços Mínimos para Produtos da Sociobiodiversidade – PGPM-Bio; Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental das Terras Indígenas – PNGATI; Programa Agricultura de Baixo Carbono – ABC; Programa Áreas Protegidas da Amazônia – ARPA; Programa de Apoio à Conservação Ambiental – Bolsa Verde (parte integrante do Plano Brasil sem Miséria); Pro-

estados a construção de seus próprios planos, intensificando o diálogo e a cooperação institucional. Afinal, os estados têm papel preponderante na gestão ambiental (Lei Complementar nº 140/2011) e promoção do desenvolvimento regional.

A Lei de Proteção da Vegetação Nativa (Lei nº 12.651/2012), que reformou o Código Florestal (Lei nº 4.771/1965) é um marco regulatório estratégico para REDD+. Define os limites de preservação e uso das florestas privadas, e prevê a obrigatoriedade do Cadastro Ambiental Rural (CAR) para todos os imóveis rurais, como meio de verificação e monitoramento do status de conservação destas florestas. Ela também instituiu a Cota de Reserva Ambiental<sup>9</sup> (Artigo 44), um novo mecanismo de compensação da obrigação de manutenção da cobertura florestal estabelecida em lei. Além de prever a possibilidade de pagamento ou incentivos por serviço ambiental, configurando adicionalidade para fins de mercados nacionais e internacionais de reduções de emissões certificadas de gases de efeito estufa (Artigo 41, II, § 4º e § 5º). Em resumo o novo Código Florestal tornou-se a principal ferramenta para implementar o REDD+ no Brasil.

### Instrumentos Financeiros

Para o Governo Federal, o Fundo Amazônia, instituído pelo Decreto nº 6.527/2008, é o principal instrumento financeiro brasileiro de compensação pelos resultados REDD+ (Box 1 apresenta sua forma de operação). Porém, existe hoje no Brasil uma diversidade de projetos sendo implementados por empresas, organizações sociais, organizações não governamentais e governos estaduais. A maioria está relacionada ao mercado voluntário (fora do escopo da UNFCCC), acordos bilaterais/multilaterais e ao Fundo Amazônia. Todas essas iniciativas juntas não compensam 6% das reduções brasileiras já contabilizadas (2,9Gt de CO<sub>2</sub> no período 2005-2012), evidenciando que este é um ponto frágil que demanda maior flexibilidade nas abordagens de negociação entre todos os atores envolvidos (GCF-Idesam, 2014), por isso um tema que divide opiniões entre o setor privado, governos estaduais e parte do movimento socioambiental.

---

grama de Manejo Florestal Comunitário e Familiar – PMFC; Programa de Regularização Ambiental – PRA (em substituição ao Programa Mais Ambiente, cujo Decreto de criação foi revogado pelo Decreto nº 7.830/2012); Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF; Programa Terra Legal.

9 CRA são títulos representativos de cobertura vegetal que podem ser usados para compensar a ausência de Reserva Legal em outra propriedade, desde que seja no mesmo bioma.

### BOX 1. Fundo Amazônia

A instituição responsável pela gestão do Fundo Amazônia é o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), que também se incumba da captação de recursos, em coordenação com o MMA, e da contratação e do monitoramento dos projetos e ações apoiados. O Fundo Amazônia conta com um Comitê Orientador (COFA), com a atribuição de determinar suas diretrizes e acompanhar os resultados obtidos; e com um Comitê Técnico (CTFA), nomeado pelo MMA, cujo papel é atestar as emissões oriundas de desmatamentos na Amazônia.

Os limites de captação de recursos são definidos anualmente pelo MMA, levando em conta a redução efetiva de emissões de carbono oriundas de desmatamento no ano anterior (RED). Com base nessa informação, o BNDES fica autorizado a captar doações para o Fundo, devendo o BNDES expedir diplomas, com indicação do valor doado equivalente em toneladas de carbono. Esses diplomas são nominais, intransferíveis e não geram direitos ou créditos de nenhuma natureza.

A proposição de projetos ao Fundo Amazônia pode ser feita pela administração pública (federal e estadual), empresas públicas e privadas e também pela sociedade civil. A maior parte dos fundos captados até o momento são do Governo da Noruega, seguido da Alemanha, e da Petrobrás.

<http://www.fundoamazonia.gov.br>

## ENREDD+ E INDC

■ O processo de formulação da **Estratégia Nacional de REDD+** (Box 2 Resumo da ENREDD+) começou em 2010, como parte do cumprimento das regras estabelecidas no Marco de Varsóvia, e levou seis anos até a sua conclusão e publicação. O pontapé inicial foi dado pelas organizações sociais e do terceiro setor, que em 2009 propuseram salvaguardas socioambientais para REDD+ no Brasil. Isso porque, na inexistência de um marco regulatório nacional<sup>10</sup>, inúmeros projetos começaram a ser implementados gerando críticas e questionamentos quanto a garantia de direitos dos povos e comunidades envolvidas.

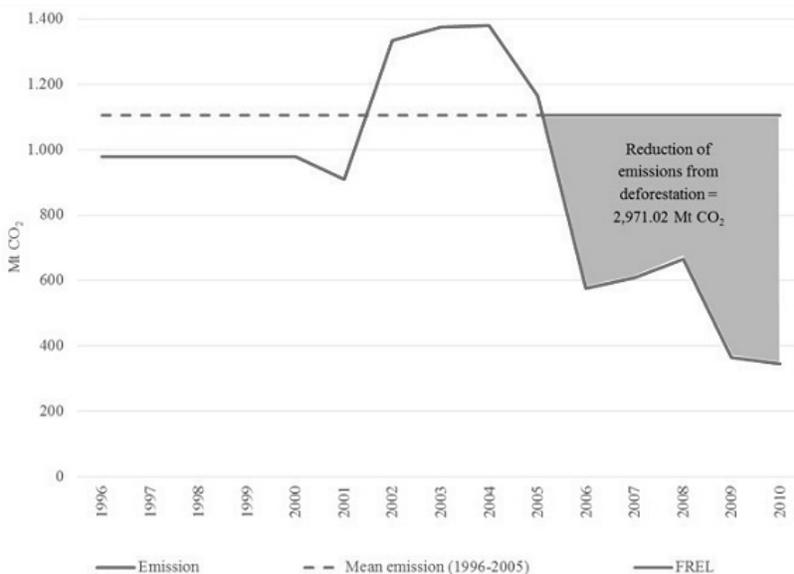
O governo federal sempre teve uma postura restritiva e centralizadora nas negociações sobre a arquitetura e formato de gestão da ENREDD+, o que não agradou a parte dos interlocutores, em especial os governos dos estados da Amazônia. Em 2014, os Secretários de Meio Ambiente apresentaram uma proposta conjunta

10 Três projetos de regulamentação de REDD+ tramitam no Congresso Nacional: PL 195/2011 (Câmara dos Deputados), PL 212/2011 (Senado Federal) e Projeto de Lei nº 225 de 2015 (Câmara dos Deputados).

de contribuição à estratégia nacional onde propuseram uma maior autonomia e descentralização da regulamentação e gestão do REDD+ com vistas a melhorar a estratégia de captação de recursos e proporcionar maior controle dos Estados sobre seus territórios (GCF-Idesam, 2014). De uma forma geral, essa proposta assim como as iniciativas legislativas e experiências acumuladas nos estados tiveram pouca influência no desenho final da ENREDD+ .

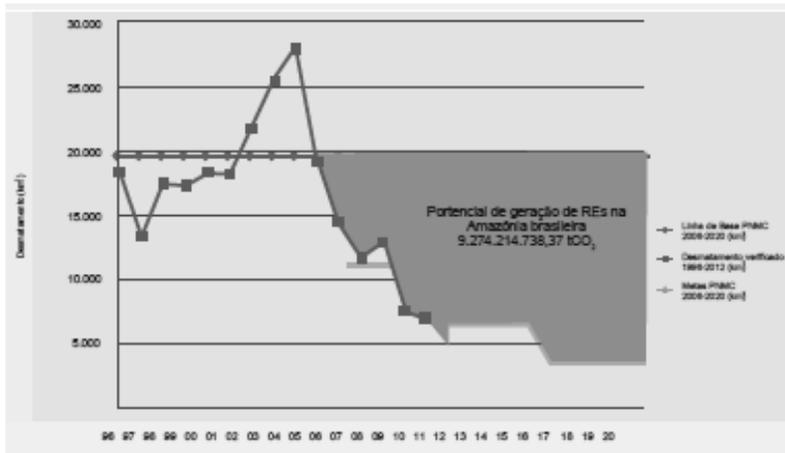
O Nível de Referência de Emissões Florestais (FREL – sigla em inglês) para pagamentos por resultados de REDD+ foi submetido pelo Brasil à UNFCCC em 2014. O FREL contabilizou as emissões brutas (“gross deforestation”) provenientes do desmatamento no bioma Amazônia entre 1996 e 2010, e apresentou os resultados de redução de emissões de GEE no período 2006-2010, cerca de 2,971.02 MtCO<sub>2</sub> (Figura 1). Esse documento foi validado pelos especialistas do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC, sigla em inglês) atestando internacionalmente os resultados alcançados pelo Brasil. Segundo estimativas da Força Tarefa dos Governadores para Clima e Florestas – GCF Brasil (2014), se a tendência de reduções for mantida, esse valor pode chegar a 9,2 MtCO<sub>2</sub> em 2020 (Figura 2).

FIGURA 1. Resultados de REDD + alcançados pelo Brasil de 2006 a 2010 calculados com base na FREL submetido à UNFCCC.



Fonte: MCTI, 2014.

FIGURA 2. Potencial de geração de reduções de emissões por meio do cumprimento das metas de redução do desmatamento na Amazônia entre 2006-2020, conforme definido no Plano Nacional sobre Mudança do Clima



Fonte: GCF, 2014.

A Comissão Nacional de REDD+ (CONAREDD+) foi instituída através do Decreto nº 8.576/2015 sem ampla consulta prévia aos atores diretamente envolvidos na discussão da ENREDD+, as vésperas da COP21. Com a atribuição de coordenar, acompanhar e monitorar a implementação da ENREDD+, sua composição suscitou críticas pelo desequilíbrio entre as representações de governo (13 cadeiras) e da sociedade civil, com direito a somente 2 representações.

No contexto das negociações do Acordo de Paris, em 2015 o Brasil apresentou sua Pretendida Contribuição Nacionalmente Determinada (intended Nationally Determined Contribution – iNDC), outro instrumento jurídico com força legal sob a Convenção<sup>11</sup>. A iNDC do Brasil dá dicas sobre a opção do modelo de desenvolvimento econômico do país para os próximos 15 anos, e no seu escopo inclui temas como mitigação, adaptação e meios de implementação. Seu principal compromisso é o de reduzir as emissões de gases de efeito estufa em 37% abaixo dos níveis de 2005 em 2025, e 43% até 2030. Entre as ações de REDD+ previstas destacamos: i) zerar o desmatamento ilegal até 2030 na Amazônia brasileira e compensar as emissões provenientes da supressão legal da vegetação até 2030; ii)

11 A iNDC apresentada pelo Brasil não tem validade legal dentro do país, e ainda depende de aprovação do Congresso Nacional.

restaurar e reflorestar 12 milhões de hectares de florestas até 2030, para múltiplos usos; e iii) ampliar a escala de sistemas de manejo sustentável de florestas nativas.

#### BOX 2. Resumo ENREDD+ brasileira

**REDD+:** Redução das emissões de gases de efeito estufa provenientes do desmatamento e degradação florestal em países em desenvolvimento; incluindo o papel da conservação florestal, do manejo sustentável de florestas e do aumento dos estoques de carbono florestal.

**Atividades que caracterizam REDD+:** (i) redução das emissões provenientes de desmatamento; (ii) redução das emissões provenientes de degradação florestal; (iii) conservação dos estoques de carbono florestal; (iv) manejo sustentável de florestas; e (v) aumento dos estoques de carbono florestal.

**Elementos necessários para o reconhecimento de resultados de REDD+:** (i) uma estratégia ou plano de ação nacional; (ii) um nível de referência nacional de emissões florestais ou nível de referência florestal (ou, como uma medida interina, os correspondentes níveis subnacionais); (iii) um sistema nacional robusto e transparente para o monitoramento e a relatoria das atividades de REDD+ (com monitoramento subnacional como medida interina); e (iv) um sistema de informações sobre a implementação das salvaguardas de REDD+.

**Arquitetura dos incentivos:** lógica de pagamento por resultados já atingidos. Diferente da abordagem de projetos, a abordagem consolidada de REDD+ é nacional, e a apresentação dos resultados é de responsabilidade das Partes.

Fonte: [http://redd.mma.gov.br/images/Publicacoes/enredd\\_final\\_pt\\_WEB.pdf](http://redd.mma.gov.br/images/Publicacoes/enredd_final_pt_WEB.pdf)

## CONTEXTO DE IMPLEMENTAÇÃO DO REDD+ NOS ESTADOS DA AMAZÔNIA

■ A Amazônia brasileira, também conhecida como Amazônia Legal<sup>12</sup>, tem dimensões continentais, e os nove estados que a compõe tem diferenças marcantes em termos territoriais, ecossistêmicos, sua geografia física e humana. Todos esses fatores influenciam diretamente as escolhas políticas e modelo de desenvolvimento adotado por cada estado, com maior ou menor impacto na conservação de suas florestas.

12 Conforme disposto na Lei 12.651/2012, a Amazônia Legal compreende os Estados do Acre, Pará, Amazonas, Roraima, Rondônia, Amapá e Mato Grosso e as regiões situadas ao norte do paralelo 13°S, dos Estados de Tocantins e Goiás, e ao oeste do meridiano de 44°W, do Estado do Maranhão.

De acordo com a constituição federal (Artigo 23, VI e VII) cabe a todos os entes federativos atuar no sentido de preservar o meio ambiente, desenvolvendo políticas públicas voltadas a gestão da diversidade biológica e preservação dos ecossistemas, e exercer o respectivo poder de polícia administrativa. Porém, a partir de 2011 a Lei Complementar 140 repassou a maior parte da responsabilidade pela gestão ambiental para estados e municípios, sem, contudo, criar os meios de implementação necessários. Neste contexto, REDD+ aparece como uma oportunidade de conciliar a redução do desmatamento à captação de recursos para fortalecer a gestão ambiental. Na sequência serão apresentadas alguns avanços e iniciativas implementadas neste sentido pelos estados.

Em 2008, um fator externo impulsionou a organização dos estados da Amazônia na direção do REDD+. O governador da Califórnia Arnold Schwarzenegger organizou a primeira Cúpula Global do Clima em Los Angeles, convidando os governadores do Amapá, Pará Amazonas e Mato Grosso. Neste evento foi assinado um Memorando de Intenções entre Califórnia, Illinois, Wisconsin, os estados brasileiros e indonésios (Papua e Aceh), fato este que definiu as bases para a criação da Força Tarefa dos Governadores para o Clima e Florestas (GCF Task Force<sup>13</sup> sigla em inglês) cujo objetivo era criar uma plataforma de cooperação sobre mudanças climáticas e desenvolver ações para reduzir o desmatamento, através de regulações que permitissem a negociação de créditos a serem negociados nos mercados dos EUA. Esta foi uma demonstração clara de intenções e de forças dos governos sub-nacionais frente a seus governos nacionais.

Em 2009, na COP de Compenhague, por força e pressão do Fórum dos Governadores da Amazônia, que se opunha a forma centralizadora como o governo federal vinha conduzindo as negociações internacionais, é criada a Força-Tarefa sobre REDD+ e Mudanças Climáticas com objetivo de construir um processo de diálogo e de posicionamento do Governo Brasileiro no processo da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas. Um dos pontos polêmicos da discussão era a posição federal em relação a restrição de mecanismos de mercado para REDD+.

A indefinição quanto a um marco regulatório nacional levou alguns Estados da Amazônia Brasileira a saírem na frente e desenvolverem suas próprias leis estaduais de Mudanças Climáticas, Serviços Ambientais e REDD+ com objetivo de

---

13 Atualmente o GCF é uma plataforma colaborativa entre 22 estados e províncias de 7 países (Brasil, México, Peru, Indonésia, Nigéria, Espanha e EUA) que trabalham na criação e implementação de programas jurisdicionais de REDD+. <http://www.gcftaskforce.org/>

criar ambiente favorável para atrair investimentos e definir as regras e salvaguardas para os projetos, muitos já em execução.

O Acre foi o estado pioneiro, entre as razões, devido ao seu histórico de lutas socioambientais, ambiente político estável e favorável à atração de recursos internacionais para este fim. O Sistema Estadual de Incentivos a Serviços Ambientais (SISA), foi instituído através da Lei 2.308/2010, e é hoje uma referência mundial. O Programa ISA Carbono entrou para o programa *REDD Early Movers*<sup>14</sup> do governo alemão. O Fundo Amazônia – FA já financiou três projetos apresentados pelo governo do estado, com o fortalecimento do CAR, do cooperativismo extrativista e de projetos de piscicultura e agricultura de baixo carbono. Com isso, estima-se que já recebeu mais de 100 milhões de dólares em doações na forma de compensação de REDD+ (75,4 milhões de reais do FA).

Amazonas foi o primeiro estado a aprovar em 2007 a Política Estadual de Mudanças Climáticas, Conservação Ambiental e Desenvolvimento Sustentável (Lei nº 3135/2007). Também criou no mesmo ano através de uma parceria entre o Governo do Estado e o Banco Bradesco a Fundação Amazonas Sustentável – FAS<sup>15</sup>, uma organização sem fins lucrativos, de interesse público, responsável por gerenciar e implementar o Programa Bolsa Floresta. Este programa atinge mais de 39 mil pessoas residentes de Unidades de Conservação estaduais, e é financiado principalmente com capital privado<sup>16</sup>. É certamente o maior programa de REDD+ implementado por um governo sub-nacional. A FAS também foi a primeira instituição no Brasil a certificar e negociar créditos de carbono no mercado voluntário, através do projeto RED Juma. O governo do estado já recebeu cerca de 55,5 milhões do FA. Em 2015, a Lei nº 377/2015 regulamentou os serviços ambientais e criou o Fundo de Mudanças Climáticas com expectativa de captar R\$ 17 bilhões<sup>17</sup>.

O Mato Grosso é o estado com maiores taxas de desmatamento históricas e também o que mais contribuiu para a redução das emissões brasileiras. Seu Sistema Estadual de REDD+ foi aprovado em 2013, com a Lei nº 9.878. O estado tem uma grande proporção de florestas privadas pressionadas pelo agronegócio, e em grande medida às ações de REDD+ objetivam compensações pelas reduções

14 [www.giz.de/en/worldwide/33356.html](http://www.giz.de/en/worldwide/33356.html)

15 <http://fas-amazonas.org/>

16 Bradesco, Coca-Cola, Samsung, Fundo Amazônia.

17 <http://www.amazonas.am.gov.br/2015/12/>

[jose-melo-sanciona-lei-de-servicos-ambientais-e-diz-que-buscará-parceria-internacional-para-amazonas-receber-compensacoes-por-preservacao/](http://www.amazonas.am.gov.br/2015/12/jose-melo-sanciona-lei-de-servicos-ambientais-e-diz-que-buscará-parceria-internacional-para-amazonas-receber-compensacoes-por-preservacao/)

passadas e o incentivo a recuperação do passivo ambiental existente (cerca de 12 milhões de hectares), conforme previsto no novo Código Florestal. O governo do estado já recebeu cerca de 46,7 milhões de reais em doações do FA, recursos muito aquém dos resultados já alcançados de redução de emissões de GEEs.

Outra iniciativa que merece destaque é o projeto Municípios Verdes do Governo do Pará<sup>18</sup>, que tem sido bem-sucedido ao desenhar uma estratégia de redução de desmatamento através do ordenamento ambiental e fundiário, e gestão ambiental dos municípios campeões em desmatamento. Apoiado pelo Fundo Amazônia, 100 dos 144 municípios paraenses aderiram ao programa. Essa adesão possui caráter voluntário e pressupõe a assinatura de um termo de compromisso com o Ministério Público Federal pelo qual os municípios se comprometem a manter a taxa de desmatamento anual abaixo de 40km<sup>2</sup> e possuir 80% da área municipal no cadastro ambiental rural (CAR). O estado já acessou cerca de 100 milhões do FA e conta com o apoio de uma série de organizações internacionais na implementação de projetos de REDD+. Entre 2013 e 2014, havia pelo menos seis projetos pilotos de REDD+ no Pará que já haviam obtido ou estavam em processo de obtenção de certificação para comercialização de créditos de carbono no mercado voluntário. Todos estes projetos localizam-se em áreas privadas (IMAZON, 2015).

O Projeto Carbono Florestal Suruí<sup>19</sup> foi o primeiro projeto de REDD+ em Terras Indígenas no Brasil, e consiste na proteção da terra indígena (TI) Sete de Setembro, localizada entre os Estados de Rondônia e Mato Grosso. O projeto foi apoiado por inúmeras organizações não governamentais nacionais e internacionais, sua gestão financeira é feita pelo Fundo Brasileiro para a Biodiversidade (Funbio), responsável por construir e gerir o fundo permanente do projeto que repassa recursos para a associação indígena Metareilá. O projeto foi validado nos padrões internacionais CCB (Clima, Comunidade e Biodiversidade) e VCS (Verified Carbon Standard sigla em inglês) e celebrou parceria com a Natura Cosméticos que usou esses créditos para fins de neutralizar as emissões da empresa. Este projeto impulsionou a formação do Fórum de Mudanças Climáticas de Rondônia que atualmente discute a proposição de um marco regulatório estadual. Rondônia acessou cerca de 45,4 milhões do FA para o fortalecimento de sua gestão ambiental.

---

18 <http://municipiosverdes.com.br/>

19 <http://www.idesam.org.br/projetos/carbono-suru/>

O foco do governo de Tocantins é a incorporação de seus ativos ambientais no patrimônio do Estado. O estado busca com esta abordagem, entre outros, benefícios fiscais e aumento de sua capacidade de endividamento com base no patrimônio ambiental mantido por ele (MMA-Idesam, 2012). O estado recebeu 40,5 milhões de reais do FA para ações de CAR e descentralização da gestão ambiental.

O Amapá, apesar de ser o estado brasileiro com menor taxa histórica de desmatamento e com a maior porcentagem do seu território sob algum tipo de proteção (73%) ainda não conseguiu receber incentivos positivos para a manutenção deste quadro de conservação. As possíveis explicações estão associadas a um quadro de instabilidade política, com alternância de governos sem continuidade de políticas públicas, por um lado. Do outro, o fato de a maior parte das florestas estarem “protegidas” dentro de UCs ou Terras Indígenas, faz com que seu nível de ameaça seja baixo. Desta forma o estado não é considerado área prioritária para investimento em ações de REDD+ seja pelo governo federal, seja por doadores internacionais. As iniciativas existentes são associadas a pesquisa (projeto REDD+ Flota), a cooperação técnica entre os governos do Escudo das Guianas (projeto REDD+ for the Guiana Shield<sup>20</sup>) e uma experiência piloto ligada ao setor privado (REDD+ Jari<sup>21</sup>). O estado até hoje não recebeu recursos do FA como compensação pelo seu esforço de conservação, apesar de ter projeto contratado desde 2014.

Roraima e Maranhão são estados que apresentam o menor nível de desenvolvimento de políticas relacionadas às Mudanças Climáticas e REDD+. Roraima, assim como Amapá, apesar de ter projeto aprovado no FA até hoje não recebeu recursos. Maranhão tem contrato de cerca de 20 milhões para implementação do CAR e fortalecimento da gestão ambiental.

É importante ressaltar que, apesar do avanço das políticas e projetos elencados, existe uma grande resistência por parte de alguns movimentos sociais que questionam a legitimidade, a legalidade, e a moralidade destas iniciativas<sup>22</sup>. Rechaçam o REDD+, por entenderem que é um mecanismo de mercantilização da natureza e uma nova ferramenta de poder para os países ricos. Outro ponto crítico é a complexidade dos meios de implementação, que torna sua compre-

20 <https://reddguianashield.com/>

21 [http://www.biofilica.com.br/web/downloads/jari/CCB\\_Jari\\_resumo.pdf](http://www.biofilica.com.br/web/downloads/jari/CCB_Jari_resumo.pdf)

22 Grupo Carta de Belém [HTTP://terradedireitos.org.br/2009/10/15/carta-de-belem-os-efeitos-das-mudancas-climaticas-e-a-politica-de-redds/](http://terradedireitos.org.br/2009/10/15/carta-de-belem-os-efeitos-das-mudancas-climaticas-e-a-politica-de-redds/) ; Os Suruí e o projeto carbono: para que o mundo saiba [http://cimi.org.br/site/pt-br/?system=news&conteudo\\_id=7991&action=read](http://cimi.org.br/site/pt-br/?system=news&conteudo_id=7991&action=read)

são e apropriação um desafio para comunidades locais, as partes mais diretamente interessadas e vulneráveis neste processo.

## FUTURO DO REDD+

■ O Brasil é o país com maior potencial para REDD+ no mundo, devido à extensão de suas florestas. Também é o país que está mais próximo de cumprir as regras do Marco de Varsóvia para acessar recursos no âmbito da UNFCCC. Transformar este potencial em desenvolvimento socioeconômico para a Amazônia, seria a forma mais justa de conciliar as metas de redução de emissões com redução de pobreza, atacando as grandes diferenças existentes entre as regiões do país e promovendo, internamente, a “justiça climática”.

Se o Brasil reduziu 43% de suas emissões no período de 2005-2012, mais de 80% deve-se a redução do desmatamento na Amazônia. E este custo foi assumido pelo lado mais frágil, com pouco ou nenhum retorno socioeconômico significativo até o momento. O preço da não resposta para este esforço certamente virá com o tempo. Será cada vez mais difícil manter as taxas de desmatamento nos níveis atuais, ou reduzir a zero o desmatamento ilegal, ou mesmo evitar o desmatamento de novas áreas onde há precedentes legais para isso. É imperativo que sejam implementados os incentivos previstos no novo Código Florestal (Artigo 41), que seja regulamentado o Mercado Brasileiro de Emissões, e que se diversifique os mecanismos para valorização da floresta em pé, através do manejo florestal, das cadeias da sociobiodiversidade, da prospecção de novos ativos e investimentos na bioeconomia. De outra forma, REDD+ corre o risco de se tornar um mecanismo perverso que privilegia as regiões campeãs de desmatamento, com pouco ou nada a oferecer para àquelas que conservaram suas florestas.

Por outro lado, estados brasileiros das regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste deveriam assumir compromissos e compensar estados do Norte pelos resultados de redução nacional alcançados até o momento, e pela manutenção de seus estoques de carbono florestal. Outra possibilidade é que a compensação de REDD+ venha de setores da economia, como siderurgia, indústria, energia e transportes, que tem previsão de aumento contínuo de emissões. A mesma preocupação se aplica na redução do desmatamento do Cerrado, que já ultrapassou as emissões da Amazônia.

É difícil esperar que os países desenvolvidos venham assumir grandes compromissos de compensação das reduções brasileiras quando há países em desenvolvimento muito mais pobres e que tem maiores necessidades de ajuda econô-

mica. Ainda mais considerando que não há possibilidade de compensação dessas reduções entre países, como é o caso do MDL. Por esse motivo, limitar a captação de recursos e o pagamento por resultados a mecanismos de não-mercado, exclusivamente no âmbito da UNFCCC parece uma decisão pouco estratégica. Afinal, os recursos captados pelo Fundo Amazônia até o momento não compensam nem um décimo das reduções já alcançadas.

Analisando a arquitetura nacional estabelecida pela ENREDD+, ainda perduram uma série de incertezas e contestações dos estados da Amazônia e da sociedade civil quanto ao modelo centralizador adotado pelo governo federal. A primeira é a baixa participação “das partes interessadas” na Comissão Nacional de REDD+, ferindo diretamente as salvaguardas socioambientais estabelecidas no Acordo de Cancun. Além disso, existem contradições entre a regulamentação do REDD+ e as leis já existentes, com relação a definição de REDD+, a limitação de acesso a pagamentos por resultados, a limitação de uso de reduções de emissões de REDD+, entre outras (GCF-Idesam, 2016).

Finalmente, olhando para frente, e encarando a iNDC brasileira como a proposta de caminho, fica claro que o agronegócio, muito mais do que as florestas, é e continuará sendo o centro das atenções em termos de investimento e políticas públicas. Enquanto as metas relacionadas à recuperação de pastagens, incentivos a biocombustíveis, integração lavoura-pecuária, plantios florestais e recuperação dos passivos ambientais, são quantificadas e tem recursos fartos e crédito garantido, o mesmo não se aplica a programas de governo tais como concessões florestais, manejo florestal comunitário, promoção da agroecologia, sociobiodiversidade.

O “agronegócio do futuro” (Aubertin & Kalil, 2016) é a nova aposta do Brasil, com enfoque na intensificação dos sistemas de produção agropecuários com manejo dos solos e fixação de carbono (sumidouros). Claramente ainda não temos respostas sobre como promover a valoração das florestas tropicais, dos seus estoques de carbono, dos seus serviços ambientais associados. Como torná-las competitivas frente ao agronegócio do futuro?

## CONCLUSÕES

■ Em 1987, o Relatório Buntland (Nosso Futuro Comum) apresentou as Organização das Nações Unidas – ONU um cenário de mudanças climáticas globais e a necessidade de buscar caminhos alternativos para o enfrentamento das sérias consequências das ações humanas sobre a saúde do planeta. “*Reconciliar a*

*existência humana às leis naturais...*”REDD+ surgiu como um desses caminhos, e as negociações para sua implementação já duram quase 20 anos.

O Brasil é o país mais avançado neste tema, embora internamente ainda não tenha chegado a consensos sobre a melhor estratégia para sua implementação, e o mais importante, como associar essa ferramenta a outros instrumentos e incentivos macroeconômicos, gerando oportunidade de desenvolvimento para as regiões mais pobres onde as florestas estão presentes. Não é justo e equitativo que o Brasil seja uma liderança mundial na redução de emissões de GEE e no tema REDD+ e a população da Amazônia pague a maior parte da conta e mantenha os atuais níveis de desenvolvimento humano.

### Agradecimentos

À pesquisadora e amiga Catherine Aubertin pela revisão e críticas construtivas ao trabalho. A Dulcivânia Freitas pela revisão ortográfica e gramatical. E aos colegas Mariano Cenamo e Wendell Andrade pelos incentivos e trocas de informações.

---

ANA MARGARIDA CASTRO EULER · Eng. Florestal, Mestre e PhD em Ciências Ambientais e Florestais. Pesquisadora da Embrapa Amapá. Participou como sociedade civil na Eco 92 e Rio+10, e como coordenadora da delegação do Governo do Amapá na Rio+20. Diretora-Presidente do Instituto Estadual de Florestas do Amapá, representou este estado na Força Tarefa dos Governadores para Clima e Florestas (GCF) em inúmeras discussões nacionais e internacionais sobre REDD+ (2011-2014). Coordenou junto ao Fórum de Mudanças Climáticas do Amapá a proposição de projeto de lei sobre Mudanças Climáticas, Pagamento por Serviços Ambientais e REDD+.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AUBERTIN, C. & KALIL, L. La contribution Du Brésil à La COP21: l'agrobusiness Du futur, Bresil(s), 2016.

BRASIL. Lei 12.187 Lei de Proteção da Vegetação Nativa. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm)

BRASIL. Pretendida Contribuição Nacionalmente Determinada (Indc) Para Consecução do Objetivo da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima. Disponível em: [http://www.itamaraty.gov.br/images/ed\\_desenvsust/BRASIL-iNDC-portugues.pdf](http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_desenvsust/BRASIL-iNDC-portugues.pdf)

CENAMO, M. C. Sistema Estadual de REDD+ no Amazonas: Desafios, Oportunidades e Recomendações / Mariano Colini Cenamo; Pedro Gandolfo Soares; Mariana Nogueira Pavan; Gabriel Cardoso Carrero et al. Manaus-AM, 2013. <http://www.idesam.org.br/publicacao/Oportunidades-REDD-2-Sistema-REDD-Amazonas.pdf> Acesso em: 21/04/2016.

FAO. State of the World's Forests. 2016. Disponível em: <http://www.fao.org/forestry/sofo/en/>

GCF – Força Tarefa de Governadores para o Clima e Florestas. Proposta de alocação das reduções de emissões “U-REDD” nos estados brasileiros membros do GCF / organizado por Mariano C. Cenamo; Pedro G. Soares; Junia Karst. – Manaus: Idesam, 2014.

GCF – Força Tarefa de Governadores para o Clima e Florestas. A iNDC Brasileira, o Decreto da CONAREDD+, a Portaria da ENREDD+ dentro da Legislação Brasileira e Impactos para os Estados. Mariano Cenamo, Luiza Lima. Idesam, 2016.

GULLISON, R. E.; FRUMHOFF, P.C.; CANADELL, J.G.; FIELD, C.B.; NEPSTAD, D.C.; HAYHOE, K.; AVISSAR, R.; CURRAN, L.M.; FRIEDLINGSTEIN, P.; JONES, C.D.; NOBRE, C. Tropical Forests and Climate Policies. *Science* 316, 985–986, 2007.

IMAZON & BIOFILICA. Determinação da linha de base e dinâmica do desmatamento para o Projeto Jari/Amapá. Relatório.2012.

IMAZON. Recomendações para uma agenda de mitigação e adaptação às mudanças climáticas no Estado do Pará / organizadores, Antônio José da Silva Sousa ... [et al]. – Belém, PA, 2015.

KRUG, T.; GUIMARÃES, L; FERREIRA, F. O Marco de Varsóvia para REDD+. 2014. In: Blog do Clima. Planeta Sustentável. Disponível em <http://planetasustentavel.abril.com.br/blog/blog-do-clima/2014/02/20/omarco-de-varsovia-para-redd/>

MAY, P.H., MILLIKAN, B. & GEBARA, M.F. O contexto de REDD+ no Brasil: Determinantes, atores e instituições. Publicação ocasional. Bogor, Indonésia: CIFOR, 2011. Disponível em: <http://www.cifor.org/library/3636/o-contexto-de-redd-no-brasil-determinantes-atores-e-instituicoes/>

MCTI. Estimativas anuais de emissões de gases de efeito estufa no Brasil. 2014. Disponível em: [http://www.mct.gov.br/upd\\_blob/0235/235580.pdf](http://www.mct.gov.br/upd_blob/0235/235580.pdf)

MCTI. First Biennial Update Report of Brazil. 2014. Disponível em: <http://unfccc.int/resource/docs/natc/brburi.pdf>

MMA-Idesam. REDD nos estados da Amazônia: mapeamento de iniciativas e desafios para integração com a estratégia brasileira. 2ª edição, nov. de 2012.

MMA. ENREDD+: Estratégia Nacional para Redução das Emissões Provenientes do Desmatamento e da Degradação Florestal, Conservação dos Estoques de Carbono Florestal, Manejo Sustentável de Florestas e Aumento de Estoques de Carbono Florestal. 2015. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/images/arquivos/clima/redd/enredd.pdf>

MMA. Sumário de informações sobre como as salvaguardas de Cancun. Disponível em: [http://redd.mma.gov.br/images/Publicacoes/sumario\\_salvaguardas\\_portugues.pdf](http://redd.mma.gov.br/images/Publicacoes/sumario_salvaguardas_portugues.pdf)

MMA. The Implementation of the Warsaw Framework for REDD+ by Brazil. 2015. Disponível em: <http://redd.mma.gov.br>

SANTILLI, M.; MOUTINHO P.; SCHWARTZMAN S.; NEPSTAD D.; CURRAN L.; NOBRE C. Tropical deforestation and the Kyoto Protocol: an editorial essay. Paper presented at COP 9. UNFCCC, December 2003, Milan, Italy.

SFB. Florestas do Brasil em Resumo. 2010. Disponível em: [http://www.mma.gov.br/estruturas/sfb/\\_arquivos/livro\\_de\\_bolso\\_\\_\\_sfb\\_mma\\_2010\\_web\\_95.pdf](http://www.mma.gov.br/estruturas/sfb/_arquivos/livro_de_bolso___sfb_mma_2010_web_95.pdf)

VAN DER WERF, G. R.; MORTON, D. C. ; DE FRIES, R. S. ; OLIVIER, J. G. J. ; KASIBHATLA, P. S. ; JACKSON, R. B. ; COLLATZ, G. J. AND RANDERSON, J. T. CO<sub>2</sub> emissions from forest loss. *Nature Geosci.* 2, 737–738; 2009.