REDD+ :

DESAFIOS E RECOMENDAÇÕES

- Briefing Paper -

euronatura
Centro para o Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentado

INTRODUCÃO

Nos últimos anos, as florestas têm desfrutado uma atenção especial no debate internacional sobre o clima, como resultado de vários estudos que mostraram o impacto que tem a desflorestação nas alterações climáticas. Em 2007, o IPCC[1] (*Intergovernmental Panel on Climate Change*) calculou a contribuição das emissões por abate e degradação florestal em aproximadamente 20%[2] do total das emissões de gases com efeito de estufa (GEE). O Relatório Stern "*The Economics of Climate Change*" (2006) e os trabalhos da famosa consultoria americana McKinsey & Co, revelaram que o sector florestal é uma das formas mais baratas para reduzir as emissões de carbono[3]. Isso atraiu a atenção para a criação dum mecanismo que pudesse gerar incentivos suficientes para conseguir conter o abate em países florestados e, assim, obter a redução global das emissões de GEE, necessárias para mitigar as alterações climáticas. Assim, surge o REDD ("*Reducing Emissions from Deforestation and forest Degradation*"), baseado em pagamentos feitos pelos países industrializados aos países em desenvolvimento, para que estes conservem suas florestas. Desde que foi inicialmente proposta na COP-11 (Montreal, 2005), pela Costa Rica e Papua New Guinea, o REDD tem evoluído na sua extensão, agora também abrangendo as actividades de conservação florestal, gestão e desenvolvimento sustentável das florestas e fomento das reservas de carbono florestal, passando a ser denominado REDD+.

O REDD+ tem sido apresentado como uma ferramenta que, de forma "barata", não só irá reduzir as emissões, mas, graças aos fluxos financeiros resultantes para os países em desenvolvimento, poderá contribuir para a redução da pobreza e conservação da biodiversidade. No entanto, atualmente discute-se muito sobre a real eficácia do REED+ considerando a complexidade dos seus objetivos. São vários os temas polémicos que ofuscam REDD+, sem até agora se terem conseguido consolidar a sua estrutura final.

PARTICIPAÇÃO DE PORTUGAL EM INICIATIVAS REDD+

- **Moçambique:** Em Março de 2010 foi concluído um Memorando de Entendimento entre Portugal e Moçambique sobre o financiamento de início rápido* (FSF, por suas siglas em inglês) incluindo atividades REDD+.
- **Cabo Verde, Angola, São Tomé e Príncipe, Guiné-Bissau e Timor Leste:** São outros países beneficiários de financiamento FSF bilateral de Portugal.
- **Guiné-Bissau:** A Agência Portuguesa do Ambiente tem financiado o projeto CARBOVEG-GB (Quantificação do carbono armazenado e da capacidade de sumidouro da vegetação florestal da Guiné-Bissau). O projeto pertence à Direcção Geral do Ambiente da Guiné-Bissau tendo como objectivo contribuir para o suporte do sector florestal da Guiné-Bissau no emergente mercado do carbono e atrair investimentos para projetos cabimentados no mecanismo de flexibilidade do Protocolo de Quioto, o Mecanismo do Desenvolvimento Limpo (MDL). O projeto aplica tecnologias de detecção remota ligadas a trabalho de terreno para quantificação de taxas de desflorestação e de carbono armazenado na vegetação.

* Portugal comprometeu se a contribuir com 36 milhões de euros no âmbito do FSF

Fontes: http://faststartfinanceint.accounts.combell.net/contributing_country/portugal; http://www.didinho.org/ProjetoCARBOVEGGB.htm

AREAS PROBLEMÁTICAS

Direitos dos povos indígenas e comunidades locais

O desenho atual do REDD+ pode ter um impacto negativo sobre os meios de subsistência e os direitos dos povos indígenas e de outras comunidades dependentes das florestas. Sob um esquema REDD+ as florestas passam a adquirir um valor financeiro com base na sua capacidade de armazenar o carbono. A consequência disto, podem gerar-se conflitos sobre a posse da terra entre, por um lado comunidades locais e indígenas e pelo outro lado, os Estados. Especialmente, estes conflitos podem acontecer em zonas onde os direitos sobre a propriedade territorial estão mal definidos e as decisões são tomadas em base a uma hierarquia social[4]. No cenário atual, os governos são os proprietários legais de cerca de 65% das florestas mundiais e apenas cerca do 9% pertence legalmente a povos indígenas e comunidades locais[5]. Neste estado de coisas, é previsível que, como resultado da implementação dum projeto REDD+, tais grupos locais sejam facilmente deslocados das terras que ocuparam desde os tempos antigos. Além disso, dado que as populações locais

não têm direitos de propriedade a efeitos legais, verão reduzida ou anulada a sua capacidade de participação no processo de aplicação do REDD+ e/ou na distribuição de benefícios. Por outro lado, a mudança de utilização ou de planeamento dos recursos florestais associados com esses projetos podem terminar com as práticas tradicionais dos povos indígenas que durante séculos têm ajudado a conservar as florestas, afectando negativamente a sua cultura, identidade e ordem social.

O REDD+ atualmente não têm salvaguardas suficientemente fortes que garantam e reconheçam plenamente os direitos dos povos da floresta. A resolução aprovada na COP-16 (Cancún, 2010) falha em estabelecer garantias sólidas para prevenir a violação destes direitos e também não consegue nenhum compromisso de implementação e monitorização das garantias existentes[6]. Não faz qualquer menção do princípio do Consentimento Livre, Prévio e Informado ratificado na Declaração da ONU sobre os Direitos dos Povos Indígenas, o resultado dum esforço de 25 anos. O produto é um texto fácil de manipular com o que os atores envolvidos no progresso do REDD+ (governo, empresas, etc.) poderão obter financiamento, mesmo que na sua implementação não se apliquem as salvaguardas para a proteção dos direitos.

Problemas metodológicos: permanência, *leakage*, adicionalidade e definições

Existem questões técnicas relativas ao REDD+ que questionam a sua eficácia em alcançar reduções reais nas emissões globais.

Permanência

Refere-se à possibilidade de que as emissões reduzidas forem re-lançadas na atmosfera, como resultado, por exemplo, dum incêndio florestal. No REDD+, a redução permanente das emissões deve significar que a área protegida for mantida intacta permanentemente, ou pelo menos enquanto esteja vigente o acordo para a redução das emissões. Porém, por rações evidentes, isto não pode ser garantido. Os riscos associados à não-permanência podem ser atenuados através do desconto das emissões reduzidas de REDD+, que geralmente são 10-30%, dependendo do grau de risco de perturbacão[7].

Leakage

A fuga de carbono ou *leakage* acontece quando as emissões são produzidas como resultado direto da redução das emissões na área do projeto do REDD+. Assim, a proteção duma floresta num determinado local pode levar à desflorestação noutro sem que se obtenha uma redução global de emissões. O *leakage* pode ser reduzido através da concepção de contabilização das emissões a escala geográfica nacional, mas não totalmente evitados, já que a desflorestação pode viajar para outros países que não participam no REDD+. No texto de Cancún como medida provisória foi incluída as contas sub-nacionais, representando um retrocesso em relação à COP-13 (Bali, 2007) que reconheceu a necessidade de abordar o problema de *leakage* com a contabilidade das emissões a nível nacional[8].

Adicionalidade

A diferença entre as emissões que ocorrem após o início do projeto REDD+ e as emissões que ocorreriam sem o projeto (níveis de referência) é conhecida como adicionalidade. É importante garantir a adicionalidade para conseguir uma redução global de emissões, ou seja, demonstrar que a posta em marcha do REDD+ consegue reduzir as emissões a níveis que seria impossível atingir caso REDD+ não for implementado. Conhecer a adicionalidade neste tipo de projetos implica uma grande dificuldade. Por um lado, devido à complexidade e à incerteza que envolve o cálculo das emissões por desflorestação e degradação das florestas e da quantidade de carbono armazenado nas mesmas. Por outro lado, devido à problemática que pressupõe o estabelecimento de níveis de referência que são necessários para medir a eficácia do REDD+ (os países receberão pagamentos quando a taxa de desflorestação atual está abaixo do nível de referência). As propostas existentes para o seu cálculo são baseados em taxas históricas de desflorestação, normalmente nos últimos 10 anos, o que favorece os países com altas taxas de desflorestação no passado e prejudica aos países com menores taxas anteriores. Por exemplo, os países da Bacia do Congo, que têm níveis muito baixos de desflorestação no passado, teriam grande dificuldade em desflorestar abaixo da linha de base e, portanto, não seriam compensados financeiramente para a manutenção desta baixa taxa de desflorestação. A solução para isso seria um fator de correção para aumentar os níveis de referência, portanto,

alguns países poderiam se beneficiar da desflorestação, o que constitui um claro incentivo negativo[9].

Definições

A definição da FAO atual de "florestas", utilizada no âmbito das Nações Unidas, não faz distinção entre as florestas naturais, florestas naturais modificadas e plantações de árvores. Há, portanto, um enorme risco real de que o REDD+ seja usado para financiar a expansão das plantações, embora se reconheça que só armazenam 20% de carbono quando comparado com florestas velhas não exploradas[10], além de implicar uma diminuição da biodiversidade e ter impactes negativos nas comunidades dependentes da floresta. Este tema não está sequer previsto na agenda da próxima reunião do clima que será realizada em Durban, em Dezembro de 2011.

As fontes de financiamento

As opções de financiamento discutidas no âmbito internacional são basicamente três: os fundos voluntários com doações de países e empresas que podem operar a nível nacional ou internacional; o mecanismo de mercado direto, por meio do qual REDD+ gerará créditos elegíveis no mercado de carbono; e um mecanismo híbrido que combina ambas fontes de financiamento. Embora ainda não se tenha tomado qualquer decisão sobre qual será a fonte escolhida, organismos como o FCPF (Forest Carbon Partnership Facility) do Banco Mundial, parecem assumir que o REDD+ será incluído no mercado de carbono, e estão a implementar planos de preparação do REDD+ em muitos países em desenvolvimento com base nesse tipo de mecanismo[11]. Portanto, é evidente que existe o risco de que esses projetos definam os parâmetros para um futuro acordo sobre o REDD+ da United Nations Framework Covention on Climate Change (UNFCCC).

Os defensores da inclusão das florestas no mercado de carbono argumentam que o REDD+ precisa de atrair grandes quantidades de capital[12] que as fontes públicas serão incapazes ou relutantes em fornece. Portanto, o sucesso do REDD+ dependerá de fundos privados, como o mecanismo do mercado de carbono, e assim poderá ser atraída a participação privada. Desta forma, os investidores poderiam comercializar o carbono das florestas usando os derivativos típicos dos mercados financieros[13]. No entanto, a inclusão do REDD+ no mercado de carbono tem sido severamente criticada por movimentos e organizações que lutam pela justiça climática, em função da ineficácia deste para reduzir as emissões de GEE. Estes colectivos argumentam que os mercados de carbono não incentivam aos países a investir em tecnologias limpas e portanto não promovem a transição para uma economia não dependente do carbono, vital para a solução da mudança climática.

Problemas associados à inclusão do REDD+ no mercado de carbono

Especulação do carbono florestal

No mercado de carbono distingue-se um mercado primário, onde os créditos gerados por projetos de redução de emissões são vendidos a um intermediário em primeiro lugar; e um mercado secundário, onde os empréstimos são negociados entre os governos, especuladores, investidores privados, etc. Há uma contradição de interesses entre os primeiros, que compram créditos para atender os seus limites de emissão e exigem estabilidade dos preços e os segundos, que se beneficiam da flutuação e volatilidade dos mesmos. Isso claramente compromete o objetivo principal deste mercado, reduzir as emissões. No entanto, este objetivo é substituído por uma simples compra, venda e revenda de créditos. Como resultado, se as florestas passam a participar neste jogo especulativo, submeterão o seu destino às forças do mercado.

Perda de soberania, luta pela terra e corrupção

Os problemas associados ao REDD+, em relação aos direitos dos povos indígenas e comunidades locais, agravam-se com um modelo mercantilista. Muitos governos estão a dar títulos aos investidores com grande potencial para desenvolver REDD+ marginalizando os povos nativos que não possuem recursos para competir com eles. Assim, estes grupos perdem a custódia de suas florestas para colocá-los no mercado global de emissões. Em meio à crise financeira de 2008, entre 15 e 20 milhões de hectares de terras do hemisfério sul foram comprados/arrendados por os países, fundos soberanos, fundos de investimento e empresas[14].

Se misturamos os seguintes ingredientes: 1) a potencial fonte de riqueza que para muitos agentes financeiros supõe a mercantilização das florestas; com 2) umas fracas leis locais; obteremos como resultado um cenário favorável a que se originem práticas corruptas. Mesmo em países onde os povos indígenas têm direitos sobre as terras, como na

Papua New Guinea, foram detectadas pressões e subornos para que vendam os seus direitos aos especuladores que procuram garantir a propriedade para quando o REDD+ gerar créditos elegíveis no mercado do carbono[15], já que este "novo negócio ambiental" exige o título da terra.

A privatização dos recursos naturais

Esta transferência de propriedade das florestas por parte dos governos dos países do Sul para as corporações privadas do Norte compromete a governabilidade pública enfraquecendo a capacidade dos governos para proteger e gerir os recursos naturais e pode atuar como precursor à comercialização de outros recursos como ar, água e diversidade.

Colapso do mercado

Se o REDD+, eventualmente, for incluído no mercado de carbono atual, haveria tantos créditos que se poderia inundar o mercado. A queda dos preços resultante dessa inclusão poderia ir até o 75%, eliminando assim os esforços globais para combater o aquecimento global. De facto, as indústrias encontrariam uma forma barata de evitar a redução das suas emissões comprando créditos em vez de investir em tecnologias limpas e medidas para reduzir o consumo de energia interno[16]. Isso permitirá aos países com estilos de vida intensivos em carbono continuar o seu consumo insustentável e às empresas manterem modelos de produção poluentes.

Incentivo perverso

Uma ferramenta comercial do REDD+ exige medições precisas da desflorestaçao que é evitada pelos projetos. Esta exigência gera automaticamente um incentivo perverso para que os países com baixas taxas de desflorestação cortem mais árvores agora, para depois poderem afirmar que estão a reduzir a deflorestação e, portanto, merecem um maior financiamento para o REDD+. Um exemplo claro disto é o caso da Guyana, onde um editorial Kaieteur News datado de Maio 2009 argumentou que a Guyana "*deve prosseguir a todo vapor com a exploração dos recursos florestais*" [17]

Medições do carbono florestal

O financiamento através do mercado de carbono provoca que o debate e as ações se foquem na medição e venda do carbono, já que se torna objecto de transações comerciais. Como resultado, deixan-se de lado aspectos importantes, tais como a clarificação da posse da terra e a gestão florestal. Também é duvidoso que muitos dos países do Sul possam responder às rigorosas normas de monitorização, informação e verificação de emissões exigidas pelo mercado.

Desigualdade

Países africanos altamente endividados não são susceptíveis de beneficiar de projetos REDD+ financiados pelo mercado, já que sofrem de instabilidade política que desencoraja o investimento do sector privado[18]. Isso já foi demonstrado com os projetos de Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL), onde mais de 90% dos seus lucros foram para apenas quatro países: Brasil, China, Índia e Coreia do Sul[19].

Falsa equivalência entre o carbono biótico e carbono de origem fóssil

No mercado de carbono é assumido que o CO_2 que permanece no solo, como petróleo ou carvão, e o CO_2 retido nas árvores em crescimento são equivalentes. No entanto, embora desde o ponto de vista químico é o mesmo gás, comportam-se de forma bastante diferente no diz respeito o seu efeito nas alterações climáticas. Enquanto o carbono sequestrado no solo aí permanece por milénios, o carbono nas árvores é mantido por períodos muito curtos de tempo, como máximo, alguns séculos, e depois volta para a atmosfera. Isso significa que 1 tonelada de CO_2 preso na floresta não compensa a mesma quantidade de CO_2 emitida pela indústria, já que as florestas não são capazes de o reter durante o mesmo período de tempo. No entanto, o REDD+ vinculado ao mercado do carbono permitirá que as indústrias poluentes possam "compensar" as suas emissões e possam ser declaradas: "neutras em carbono".

Uma floresta não é só carbono

A visão mercantilista esquece todas as importantes funções da floresta, considerando-as apenas sumidouros de carbono capazes de emitir créditos que podem ser negociados no mercado de carbono. Neste contexto, pouco importa se se negligenciam ou danificam outras funções, como tais como serem fonte de alimento e abrigo para 90% dos 1,2 bilhão de pessoas a viver em pobreza extrema[20].

RECOMENDAÇÕES

REDD+, para atingir os seus objectivos iniciais e não cair em abusos e violações dos direitos dos mais vulneráveis, precisa duma série de mudanças profundas na sua concepção.

- **Que sejam realizadas as reformas necessárias nos sistemas políticos e económicos para travar os incentivos que dirigem aos agentes do abate.** As forças de mercado, as políticas dos governos locais e nacionais e a ausência ou fragilidade das leis são alguns dos incentivos que motivam as ações dos agentes (o desenvolvimento da agricultura industrial, legal e "*illegal logging*", mineração, infra-estrutura, etc.). As propostas de projetos de REDD+ apresentadas por países estão centradas na identificação dos agentes, mas não resolver as causas subjacentes. Se esses incentivos não são removidos continuamente aparecerão novos jogadores interessados em continuar a desflorestação.

- **Construir um sistema de posse da terra que seja clara e uma gestão justa, transparente e equitativa no Sul**. A determinação da propriedade da floresta e seus produtos é essencial para a distribuição dos benefícios e reembolso dos pagamentos aos interessados e titulares de direitos.

- **Garantir a participação direta dos povos indígenas e comunidades locais através de mecanismos que estejam baseados na prévia informação e consentimento dos membros da comunidade.** Para isso é essencial, primeiro esclarecer as questões relativas ao direito da terra, porque se esses grupos não são os proprietários legais não lhe é consagrado direito de decidir se querem ser parte dum projeto REDD+ ou pedir benefícios partilhados de forma equitativa.

- **Abordar REDD+ através de fontes de financiamento diferentes da inclusão no mercado de carbono e que não se restrinjam apenas a contribuições voluntárias do Norte**. Uma alternativa, proposta pelo Greenpeace, está na criação de novos certificados para projetos de REDD+, que não são convertíveis no mercado de carbono (ou seja, não "fungíveis" com outros certificados de MDL ou de comércio de emissões) e que cada país Anexo I deve cumprir parte de seus compromissos de redução das emissões com estes certificados novos[21].

CONCLUSÃO FINAL

Nenhum mecanismo baseado na redução de desflorestação, por si mesmo, poderá obter soluções para as alterações climáticas. Embora seja mundialmente reconhecida a necessidade fundamental para deter a desflorestação, esta deve ser perseguida com o objetivo de manter e proteger todas as importantes funções das florestas, e não só o seu papel de mitigar as alterações climática. É necessário que não seja esquecido que a solução para este problema global passa pela transformação do modelo económico dependente do carbono para uma baseada em tecnologias limpas. Portanto, não devemos permitir que o REDD+ possa desviar as atenções nas negociações sobre alterações climáticas para os 12% das emissões de GEE, evitando a tomada de medidas sobre cerca de 60%, que representam a queima de fosseis[22].

REFERENCIAS

[1] IPCC 2007 Fourth Assessment Report (IPCC AR4) (Geneva: Intergovernmental Panel on Climate Change)

[2] Estudos posteriores com base em dados mais recentes, coloca este número em cerca de 12% das emissões de GEE. Ver: Moreno, C. (Amigos da Terra Brasil) REDD y El Futuro de los Bosques: Una opción por el ambientalismo de Mercado? Citação original em Werf, Guido van der et al. (2009) CO2 emissions from forest loss in Nature Geoscience, vol.2 737-738.

[3] Para as críticas ao modelo McKinsey ver: McRedd: McRedd: How McKinsey 'cost-curves' are distorting REDD por Nathaniel Dyer and Simono Counsell, November 2010 (The RainForest Foundation UK)

[4] http://www.climatefrontlines.org/?q=es/node/170

[5] http://www.rightsandresources.org/documents/files/doc_1400.pdf

[6] Dooley, K. (FERN) Forest Watch Special Report-UNFCCC Climate Talks, Cancun, December 2010. EU Forest Watch January 2011

[7] http://www.cambioclimatico.redandi.org/content/reduccion-de-las-emisiones-debidas-la-deforestacion-y-degradacion-forestal-redd-desafios-yo

[8] Dooley, K. (FERN) Forest Watch Special Report-UNFCCC Climate Talks, Cancun, December 2010. EU Forest Watch January 2011

[9] Dooley, K. (FERN) Why Congo Basin countries stand to lose out from market based REDD (2009)

[10] http://www.ienearth.org/docs/redd-mitos-informe.pdf

[11] Dooley, K. (FERN) Forest Watch Special Report-UNFCCC Climate Talks, Cancun, December 2010. EU Forest Watch January 2011

[12] Segundo o Relatório Eliasch ("Climate Change: Financing Global Forests ") a redução de 50% do desmatamento do planeta até 2030 vai exigir um investimento de entre 17 e 33 bilhões de dólares anualmente. Ver: http://www.illegal-logging.info/uploads/Fullreporteliaschreview1.pdf

[13] Valle Basanta, A. (Euronatura- Centro para o Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentado) Encontro sobre igualdade de oportunidades ou de comércio de carbono REDD. Londres, 9 de Novembro de 2010 (http://www.euronatura.pt/images/stories/News_REDD_revisto1JK.pdf)

[14] Moreno, C. (Amigos de la Tierra Brasil) REDD y El Futuro de los Bosques: Una

opción por el ambientalismo de Mercado?

[15] Meshack, C. et al. Implementando derechos y protegiendo los bosques: una perspectiva alternativa para reducir la deforestación. Casos de estudio del Accra Caucus. Junio de 2010.

[16] http://www.greenpeace.org/espana/es/news/090331-01/

[17] Goldtooth, T. (Red Indígena Ambientalista) "Por qué REDD/REDD+ NO es una solución" em NO REDD. Una lectura crítica

[18] Dooley, K. (FERN) Why Congo Basin countries stand to lose out from market based REDD (2009).

[19] http://www.scidev.net/es/climate-change-and-energy/reducing-forest-emissions/opinions/redd-falsa-soluci-n-.html

[20] Parker, C., Mitchell, A., Trivedi, M., Mardas, N., Sosis, K. The Little REDD+ Book (2009)

[21] http://www.energiasur.com/sustentabilidad/HontyDeforestacionMercadoCarbono09.htm

[22] http://www.unep.org/climateneutral/News/OtherNews/HighOctane/tabid/110/Default.aspx

Autores

Sandra Camarasa
sandra.camarasa@euronatura.pt
Ignacio García
ignacio.pereda@euronatura.pt

Diseño y Maquetación

Rubén Ulloa
Jesús García

A EURONATURA- Centro para o Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentando é uma organização não-governamental de ambiente sem fins lucrativos, especializada em investigação em ciência, política e direito de ambiente, particularmente no respeitante a matérias de cariz internacional.

Fundada em 1997, a Euronatura organiza o seu trabalho em três áreas programáticas fundamentais: Ciência e Política das Alterações Climáticas, História e Política Florestal e Economia e Ambiente.

Desde 2006 Euronatura está a acompanhar com grande interesse o desenvolvimento de REDD+ ("Reducing Emissions from Deforestation and forest Degradation") no âmbito da ONU, tentando ser um ponto de informação e divulgação desta iniciativa a todos os atores envolvidos e, em geral, para toda a sociedade civil no Portugal e na Espanha.

Rua Passos Manuel, 130,7º Andar 1150-260 Lisboa (Portugal)

Telefone :+ 351 21 386 8420

E - Mail: geral@euronatura.pt

www.euronatura.pt