

- SUMÁRIO EXECUTIVO -

REDD no Brasil: um enfoque amazônico

Fundamentos, critérios e estruturas institucionais para um regime nacional de Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação - REDD

Autores

**Paulo Moutinho
Oswaldo Stella
André Lima
Ane Alencar
Mariana Christovam
Isabel Castro
Daniel Nepstad**

Colaboraram

**Paula Moreira (IPAM)
Bernhard J. Smid (IPAM)
Erika Pinto (IPAM)
Ricardo Rettmann (IPAM)
Carmem Silvia Corrêa Bueno (CGEE)
Alberto Lourenço (SAE)
Pedro Araújo (SAE)**

Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia – IPAM

Secretaria de Assuntos Estratégicos – SAE

Centro de Gestão e Estudos Estratégicos – CGEE

Sumário Executivo

O Brasil poderá fazer uma contribuição substancial à mitigação da mudança climática global se reduzir suas emissões de GEE oriundas de desmatamento e, ao mesmo tempo, progredir no estabelecimento de um desenvolvimento econômico de baixa emissão de carbono. Um dos caminhos mais promissores para se chegar a tal desenvolvimento é aquele atualmente em debate no âmbito da UNFCCC e identificado pela sigla REDD (Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação Florestal). Se o regime for implementado, os países em desenvolvimento que se disponham e comprovem reduções de emissões de GEE resultantes do desmatamento em seus territórios poderão obter incentivos positivos ou compensações financeiras. A expectativa é de que o programa REDD estimule uma nova economia mundial de baixa emissão que contemple os esforços de redução de emissões por desmatamento e de proteção florestal.

Inúmeros fundos financeiros voltados à capacitação dos países no monitoramento e no controle do desmatamento estão surgindo e vários já estão operando. Entre eles, o Fundo Amazônia lançado há dois anos pelo governo brasileiro. Tais fundos serão fundamentais para que experiências sejam colocadas em prática e que regimes nacionais de REDD possam ser configurados e regulamentados. O avanço rápido das discussões sobre REDD no âmbito da Convenção Quadro da ONU sobre Mudança Climática (UNFCCC) indica que as emissões resultantes da derrubada de florestas agora encontram eco entre as nações desenvolvidas e em desenvolvimento e serão tratadas com destaque no próximo acordo sobre o clima.

Para além da UNFCCC, os movimentos em países desenvolvidos como os Estados Unidos, que avaliam, através de seu Congresso Nacional, a implementação de um mecanismo nacional de limitação de emissões, estão evoluindo rapidamente e podem ter no REDD uma saída para diminuir os custos de redução de emissões de GEE em seus territórios gerando enormes oportunidades econômicas. No mesmo rumo, acordos entre estados de países distintos, como aquele recém estabelecido entre Califórnia (EUA), o Estado do

Acre e Chiapas (México) no âmbito do GCF, e que incluem programas de REDD, serão cada vez mais freqüentes.

Considerando o cenário acima, o REDD poderá trazer divisas importantes para o Brasil. O país se encontra suficientemente preparado e numa posição privilegiada de modo a aproveitar todo o potencial que este novo mecanismo econômico oferece. As experiências como a do Fundo Amazônia, somadas à aprovação pelo Congresso Nacional da Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC), que estabeleceu pela primeira vez metas nacionais de redução de emissões de GEE, incluindo aí aquelas para o desmatamento amazônico e no cerrado demonstram o quanto o país está pronto para absorver uma nova lógica econômica intermediada pelo mecanismo de REDD. Ainda, o Brasil mantém um sistema de monitoramento por satélite, operado pelo INPE, que o coloca na vanguarda da tecnologia que poderá auxiliar na medição e verificação de novos desmatamentos e, assim, aferir de modo robusto reduções no ritmo de destruição de suas florestas. Finalmente, o engajamento de diferentes setores da sociedade brasileira na discussão de um regime nacional de REDD, somados aos esforços dos estados amazônicos em estabelecer seus próprios planos e metas de redução de desmatamento, reforçam a tese de que o país tem enorme potencial para implementar uma nova lógica econômica baseada na baixa emissão de carbono.

A liderança brasileira nesta nova ordem econômica só será consolidada, contudo, caso o país se antecipe a outras nações na definição de sua estratégia nacional de REDD. Tal estratégia deverá estar alicerçada sobre diferentes planos de ação, tanto o nacional quanto os estaduais, que tenham dois objetivos fundamentais: valoração financeira dos esforços de manutenção dos estoques florestais e dos esforços na redução das emissões de GEE oriundas do desmatamento. Será igualmente fundamental para esta estratégia, que a distribuição de benefícios de REDD seja justa e transparente e atinja aqueles que realmente realizam esforços de redução de desmatamento ou conservação florestal. Será necessário também que um investimento maciço de recursos financeiros seja realizado para que uma efetiva transformação da

agropecuária, tornando-a uma atividade de baixa emissão de gases de efeito estufa. Estas ações, integradas àquelas de comando e controle, possibilitarão ao país criar as bases de uma economia baseada na valoração florestal e de seus serviços ambientais e ainda contribuir para o desenvolvimento de sua economia de baixa emissão de GEE.

Uma estratégia de REDD para o Brasil que seja economicamente eficiente, socialmente justa e politicamente possível, certamente criará meios econômicos de proteção ambiental e uso sustentável de recursos florestais mais modernos e eficientes. Sem isso, o risco de retomada do desmatamento se tornará elevado. A tendência de longo prazo de aumento da demanda mundial por *commodities* (grãos e carne), por exemplo, somada aos investimentos em infraestrutura (Programa de Aceleração do Crescimento - PAC) e aos ataques à legislação ambiental, pressionarão por novos desmatamentos no futuro, tornando difícil o cumprimento pelo país de suas metas de redução de emissões estabelecidas pela PNMC.

Como contribuição à construção de uma estratégia de REDD para o Brasil, o Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia (IPAM), com apoio da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (SAE) e do Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE), produziu esta obra que contém alguns dos fundamentos políticos, institucionais, técnicos e operacionais para um regime de REDD. Mais especificamente, o objetivo foi selecionar e analisar as opções de arranjos institucionais e operacionais para um regime de REDD que incluam esquemas de distribuição de benefícios e que possam servir de base para uma estratégia nacional. A região amazônica contribui com a maior parte das emissões nacionais e por isso, o relatório enfoca esta área.

PARTE I. Emissões por Desmatamento Tropical e o Papel da Amazônia Brasileira

As florestas tropicais são armazéns gigantes de carbono que, se protegidas, auxiliarão no controle do aquecimento global. No entanto, as emissões de GEE oriundas do desmatamento e degradação dessas florestas

continuam em níveis elevados. Somente o desmatamento na Amazônia Brasileira corresponde a mais da metade do total emitido por esta via pelo Brasil e, mesmo com as recentes quedas nas taxas de destruição da floresta, o país ainda lidera tal ranking. Contudo, a Amazônia ainda apresenta-se como o maior bloco de vegetação tropical remanescente e contínua do mundo e mais de 80% de sua extensão ainda encontra-se preservada. O Brasil abriga 60% desta riqueza. A região é também considerada o grande berço da biodiversidade planetária, abrigando mais de 20% das espécies terrestres conhecidas e apresenta-se como peça fundamental para o equilíbrio climático regional e global (regulação de chuvas na região, mitigação do aquecimento global).

A combinação de desmatamento com o avanço do aquecimento do planeta poderá aumentar as emissões de GEE por fogo. O aumento na frequência e intensidade de períodos de seca, com reduções no volume de chuva da ordem de 20-30% poderão ser comuns no futuro em certas regiões da Amazônia. Além de períodos de seca mais intensa, a exploração desordenada de recursos florestais ajuda a elevar a “inflamabilidade” da vegetação. Sob essa nova ordem climática regional, o empobrecimento da floresta poderá se intensificar, culminando num processo de degradação florestal que poderá levar à “savanização” de boa parte da região.

Embora altamente tolerantes às secas, as florestas da Amazônia, se submetidas a estiagens prolongadas, poderão entrar em colapso dando início a um processo de degradação sem volta. Esse processo de degradação florestal será ainda mais intenso se a expansão de produção de grãos e carne, a demanda por biocombustíveis e os investimentos em infraestrutura continuarem numa trajetória ascendente, conforme a registrada nos últimos anos, apesar das oscilações e quedas recentes nas taxas de desmatamento.

O desmatamento na região, entretanto, já não pode ser encarado somente como um reflexo da economia nacional e de investimentos governamentais. É também um processo “globalizado”. Historicamente, existe uma relação estreita entre desmatamento e o crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) amazônico. Quanto maior o capital disponível na economia

amazônica ou mesmo nacional, maior será o número de investimentos (infraestrutura, agricultura e pecuária) governamentais ou privados na Amazônia que demandam derrubada de áreas de floresta ou resultam em desmatamento. A atual pressão por expansão de novas áreas de cultivo no mundo e a crescente demanda por produtos amazônicos, como a carne bovina, produzida com tecnologia de ponta, poderão gerar um forte desmatamento no futuro e colocar em risco os benefícios alcançados pelas recentes quedas nas taxas em que a floresta vem sendo derrubada.

Nas últimas duas décadas, o desmatamento amazônico tem sido combatido por mecanismos de comando e controle (fiscalização efetiva, legislação ambiental robusta e coerente e presença do Estado nas áreas remotas da região), que são importantes e devem ser aprimorados, mas continuam insuficientes. De maneira mais geral, pode-se dizer que a redução ou mesmo a extinção do desmatamento na Amazônia não se concretiza devido à fragilidade da governança, pois o Estado ainda é ausente na região. Para por fim ao desmatamento amazônico, esta governança deveria se estabelecer antes dos investimentos em infraestrutura, os quais estimulam novas derrubadas. Ações de governança, combinadas a uma política de incentivos e compensações por prestação de serviços ambientais, mediadas por um mecanismo como REDD, poderiam alterar o rumo histórico do desenvolvimento e crescimento econômico da região.

PARTE II. REDD: Oportunidade para uma Nova Economia Florestal

A dinâmica da economia global relacionada à agroindústria e mesmo à produção de pequenos agricultores indica que a floresta só ficará em pé quando o custo de sua derrubada ou os ganhos com sua conservação se tornarem maiores do que o ganho potencial com a sua conversão para outros usos. Sem quebrar essa relação, conservar grandes áreas com florestas tropicais será uma tarefa difícil. Neste sentido, o mecanismo econômico mais poderoso para financiar políticas que visem à conservação de grandes extensões de florestas tropicais talvez esteja calcado em “commodities” não visíveis, mas reais, tais como os serviços ambientais prestados pela floresta em pé. Nos tempos atuais de aquecimento global, o serviço ambiental mais

valioso e de maior alcance para fornecer um valor econômico à conservação florestal parecer ser o mecanismo de REDD. Este mecanismo, se bem aproveitado, poderá representar a base de uma nova economia rural que não demande novos desmatamentos e que gere divisas para o país.

Independente da arena de discussão, reduzir emissões de GEE por desmatamento deve, contudo, seguir alguns princípios fundamentais que promovam sustentação não só a um regime nacional de REDD, mas também que contemplem os esforços de conservação e redução de desmatamento em escalas locais e regionais.

As propostas para REDD no contexto da UNFCCC foram as que mais avançaram nas últimas Conferências das Partes (COPs), especialmente a partir da COP de Bali (COP 13) realizada na Indonésia, em dezembro de 2006. Neste contexto, o Brasil encontra-se em posição privilegiada para explorar o potencial de um mercado de REDD pelo simples fato de reunir condições tecnológicas, políticas sociais e empresariais para trazer governança ao desmatamento na Amazônia. E poderá assim exercer um papel fundamental no âmbito internacional se estiver disposto a avançar na estruturação de uma tática para um regime nacional de REDD que possa servir de modelo para outros países em desenvolvimento.

Os mecanismos de REDD poderão criar uma economia mundial dinâmica, se regulado por um acordo climático internacional pós 2012, ano em que finda o primeiro período do Protocolo de Quioto. Os resultados obtidos recentemente durante a COP15 e reunidos no Acordo de Copenhague apontam nesta direção. Inúmeros fundos financeiros voltados à capacitação dos países no monitoramento e no controle do desmatamento estão surgindo e vários já estão operando. Tais fundos serão fundamentais para que experiências sejam colocadas em prática e que regimes nacionais de REDD possam ser configurados e regulamentados. O avanço rápido das discussões sobre REDD no âmbito da UNFCCC indica que as emissões resultantes da derrubada de florestas, antes não consideradas pelo Protocolo de Quioto, encontram agora espaço para serem discutidas nas nações desenvolvidas e em desenvolvimento e serão tratadas em destaque no próximo acordo sobre o

clima. Indo além da UNFCCC, movimentos em países desenvolvidos como os EUA, que avaliam, através de seu Congresso Nacional, a implementação de um mecanismo nacional de limitação de emissões, estão evoluindo rapidamente e podem ter no REDD uma saída para diminuir os custos de redução de emissões de GEE em seus territórios. Ainda, alianças entre estados, como o GCF, poderão criar os meios que remunerem a redução de emissões resultantes do desmatamento.

PARTE III. Uma Estratégia Nacional de REDD para o Brasil: os Elementos já Existentes

Com o lançamento do Plano Nacional sobre Mudança do Clima, a aprovação da Lei 12.187/ 092 que instituiu a Política Nacional sobre Mudança do Clima e as experiências advindas do Fundo Amazônia, o Brasil colocou-se em uma posição de vanguarda e de elegibilidade em relação ao futuro mecanismo de REDD. Ademais, os estados da Amazônia Legal lançaram também seus próprios planos para controlar o desmatamento e alguns deles (Pará, Mato Grosso, Acre e Amazonas) estabeleceram metas quantitativas de redução de desmatamento e planos estaduais para REDD. Este contexto confere ao Brasil a capacidade de negociação no âmbito da UNFCCC, incluindo aí o estabelecimento de metas obrigatórias mais ambiciosas por parte dos países desenvolvidos num acordo pós 2012, e de construir sua própria estratégia nacional de REDD.

Outros elementos importantes que garantem notoriedade ao Brasil no tema de REDD são: o lançamento pelo Congresso nacional de um projeto de lei (5586/2009) para instituir a Redução Certificada de emissões do desmatamento e da degradação que está em processo de votação e as iniciativas de controle social traduzidas pelo estabelecimento do Observatório do Clima. Além é claro dos inúmeros projetos pilotos de REDD, espalhados pelo Brasil, que vêm dando indícios de que o mecanismo pode ser uma alternativa viável para a conservação da floresta em pé e a valoração de seus múltiplos co-benefícios.

PARTE IV. Uma Estratégia Nacional de REDD para o Brasil: os Fundamentos

REDD precisa ser um dos instrumentos que compõem uma estratégia nacional para alcance das metas de redução do desmatamento estabelecidas na PNMC. O maior desafio, portanto, para o Brasil é o de definir claramente sua estratégia nacional e a maneira pela qual um provável regime será regulamentado.

Para superar este desafio, alguns fundamentos deverão ser observados quando da construção de um regime nacional de REDD que auxilie na estruturação e implementação efetiva da PNMC e leve o país a uma nova dinâmica econômica de baixa emissão de carbono. Os dez fundamentos para um regime nacional são: (1) operar numa escala nacional, (2) ser resguardado por uma legislação florestal e ambiental efetiva e permanente, (3) incorporar os planos estaduais de redução de desmatamento dos Estados (neste caso os amazônicos), (4) distribuir os benefícios em função dos esforços de redução de emissões (fluxo) e de conservação florestal (estoque), (5) ser previamente estabelecido quem são os beneficiários do regime de REDD, (6) haver uma repartição justa, equitativa e criteriosa dos benefícios de REDD, (7) respeitar direitos dos povos da floresta, (8) não desconsiderar o potencial de investimento via mercado de carbono (9) estabelecer um sistema que documente, registre e comunique as reduções na emissão de carbono e (10) investir os recursos oriundos de REDD em ações e políticas integradas para a redução de desmatamento, conservação florestal e no aprimoramento do próprio regime.

PARTE V. Uma Estratégia Nacional de REDD para o Brasil: Modelos e Estruturas Institucionais

Para a implementação de um regime nacional de REDD justo e efetivo, não bastará apenas promover uma distribuição de seus benefícios em função da contribuição à redução de emissões. Será necessário valorizar os esforços de conservação dos estoques florestais, mesmo aqueles localizados em áreas remotas e sem ameaça de desmatamento. Caso contrário, os benefícios de REDD serão destinados àqueles que desmataram muito no passado e que, no presente, estão reduzindo suas emissões.

Dois modelos estruturais para um regime nacional de REDD são propostos de modo a acomodarem tanto os recursos oriundos de fundos públicos (doações), como também de um mercado mandatório ou voluntário (créditos de carbono). Ademais, estão apoiados nas metas de redução de desmatamento estabelecidas pela PNMC para a Amazônia.

Modelo 1- propõe a implementação de “sistemas estaduais de REDD” que operem sob a regulação e o monitoramento do Governo Federal, através de um “sistema federal de REDD”, estabelecido em concordância com os propósitos da PNMC. Desta forma, os Estados receberiam compensações financeiras oriundas da redução de emissões na Amazônia considerando-se três critérios fundamentais: (1) a contribuição para a redução de emissões (fluxo) num período determinado, (2) o estoque de floresta existente em seus territórios e (3) o desempenho no cumprimento das metas estaduais de redução de desmatamento previamente assumidas.

Modelo 2 – considera a contribuição de diferentes categorias fundiárias (terras indígenas, unidades de conservação e reservas extrativistas, assentamentos rurais e as terras públicas não destinadas mais a propriedades privadas) na redução das emissões por desmatamento. Assim, a distribuição dos benefícios seria realizada em função da contribuição proporcional de cada categoria para a redução do desmatamento e conservação do estoque de floresta. Fundos relacionados a cada uma dessas categorias seriam constituídos e operados dentro de um sistema federal de REDD com a participação de um comitê ou comissão constituída por representantes da sociedade (entidades representativas, movimentos sociais, empresários etc.).

Para aproveitar a oportunidade de desenvolvimento sob uma nova ordem econômica de baixa emissão de carbono, os países em desenvolvimento detentores de florestas devem estar preparados institucionalmente para construir seus regimes nacionais de REDD de uma forma efetiva e transparente. De nada adiantará, o Brasil fomentar o desenvolvimento de inúmeros projetos REDD, sem que estes estejam regulados e submetidos a um regime nacional que os reconheça de maneira ordenada. É devido a isso que essa discussão sobre a distribuição justa, equitativa e alinhada a PNMC se faz tão necessária.

Considerações Finais

O Brasil apresenta-se como o país mais bem preparado para operar um regime nacional de REDD. Se optar por estabelecer tal regime, estará abrindo oportunidades imensas para a promoção de um desenvolvimento econômico sob uma ótica da baixa emissão de carbono e de valorização de suas florestas e de toda a biodiversidade que nelas estão depositadas. Num mundo em aquecimento contínuo fazer esta opção agora poderá trazer vantagens futuras significativas, inclusive econômicas. Para tanto, um regime nacional de REDD deverá integrar ações nacionais e regionais (estaduais). De nada adiantará, o Brasil acolher inúmeros projetos locais REDD, como vem sendo a tendência, sem que estes estejam regulados e submetidos a um regime nacional, que os reconheça de maneira ordenada e que contribuam para a PNMC.