

SUGESTÕES PARA O ENVOLVIMENTO DA COMUNIDADE JURÍDICA NA DISCUSSÃO SOBRE REDUÇÃO DE EMISSÕES POR DESMATAMENTO E DEGRADAÇÃO FLORESTAL (REDD)

Brenda Brito

Secretária Executiva e Pesquisadora Adjunta do Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia (IMAZON), Mestre em Ciência do Direito (Stanford, EUA)

Resumo

O presente trabalho destaca os principais aspectos em debate sobre a inclusão de mecanismos de Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação florestal (REDD) no âmbito dos acordos internacionais sobre mudanças climáticas. O texto também apresenta resumidamente a posição do governo Brasileiro sobre o assunto e sugere que esse tema seja debatido amplamente entre a sociedade civil antes da próxima reunião em dezembro de 2009, que decidirá sobre os rumos de REDD a nível internacional. Ao final, o artigo sugere formas para aumentar o envolvimento de instituições da área jurídica na discussão sobre REDD a fim de viabilizar a adoção desse mecanismo no Brasil.

1. Introdução¹

As mudanças climáticas afetam cada vez mais a dinâmica dos ecossistemas e o dia-dia de diversos países. Como exemplo das conseqüências desse problema é possível citar o aumento de temperatura, derretimento de geleiras, furacões, tornados e tempestades mais intensas, além de períodos secos mais prolongados. Há também regiões do planeta que estão sendo inundadas com o aumento médio dos níveis dos oceanos. Na tentativa de mitigarem e de se adaptarem a esse fenômeno, diversos países ratificaram a Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima de 1992² e o Protocolo de Quioto de 1997³, com o objetivo de reduzirem a emissão de gases de efeito estufa (GEE), que é a principal causa do problema. Na Convenção Quadro do Clima, os países signatários se comprometeram a estabilizar o nível de emissões de GEE para evitar interferências negativas ao sistema climático mundial⁴. Em seguida, o Protocolo de Quioto avançou no sentido de definir metas de redução de emissão de GEE para trinta e sete países desenvolvidos, listados no Anexo I da Convenção. Nesse sentido, o Protocolo previu uma redução média de 5% das emissões desses países em relação aos níveis de 1990, no período entre 2008 e 2012.

Para alcançarem essas metas, os países do Anexo I devem melhorar a eficiência no uso de combustíveis fósseis, intensificar a produção de energia renovável, além de desenvolver tecnologias que evitem emissões de GEE. O Protocolo de Quioto também previu três mecanismos para facilitar e reduzir o custo do cumprimento das metas de redução: a implementação conjunta; o comércio de direitos de emissões e o mecanismo de desenvolvimento limpo (MDL). No entanto, análises recentes apontam que mesmo com a criação desses mecanismos, as reduções de emissões não acontecerão em tempo hábil para evitar o agravamento do aquecimento global. Por isso, é necessário aumentar as metas de redução de emissões dos países do Anexo I e incentivar a redução de fontes de emissões que

¹ A autora agradece os comentários e sugestões de Carlos Souza Jr e Francine Hakim Leal.

² Cento e noventa e dois países ratificaram a Convenção, que entrou em vigor em 21 de março de 1994. Ver mais detalhes em: UNFCCC. The United Nations Framework Convention on Climate Change. Disponível em http://unfccc.int/essential_background/convention/items/2627.php, acesso em 22 de março de 2009.

³ Cento e oitenta e quatro países haviam ratificado o protocolo até março de 2009 e o protocolo entrou em vigor em 16 de fevereiro de 2005. Ver mais detalhes em: UNFCCC. Kyoto Protocol. Disponível em http://unfccc.int/kyoto_protocol/items/2830.php, acesso em 22 de março de 2009.

⁴ Artigo 2º da Convenção Quadro do Clima.

não foram incorporadas pelo Protocolo de Quioto, mas que contribuem significativamente para o aquecimento global: o desmatamento e a degradação florestal.

De fato, a destruição dos recursos florestais é responsável por aproximadamente 18% das emissões mundiais de GEE, quantidade maior que aquela emitida por todo o setor global de transportes⁵. Várias estimativas apontam que eliminar essa fonte de emissões seria mais barato que substituir combustíveis fósseis por fontes mais limpas de energia⁶. Além disso, o argumento climático em prol da redução do desmatamento e degradação soma-se à importância das florestas na conservação da biodiversidade e na manutenção dos recursos hídricos. Assim, é fundamental inserir nas atuais normas de direito internacional sobre mudanças climáticas uma forma de incentivar a proteção desses ecossistemas.

É nesse contexto que surgiram as discussões sobre Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação florestal (REDD), que seria uma forma de recompensar países que conseguissem reduzir desmatamento e degradação florestal em seus territórios. Esse assunto começou a ser discutido com mais intensidade em 2005. Desde então, o avanço mais significativo ocorreu em 2007, na 13ª Conferência das Partes (COP-13) da Convenção Quadro de Mudanças do Clima em Bali, na Indonésia, na qual foi adotado um Plano de Ação (conhecido como Plano de Ação de Bali). Esse plano estabeleceu, dentre outros temas, que em 2009 na COP-15 haverá uma decisão sobre a inclusão de REDD como um mecanismo adicional para atender os objetivos da Convenção.

No entanto, apesar de ter sido incluído oficialmente nas negociações internacionais sobre mudanças climáticas, REDD ainda não é consenso entre os diferentes grupos e atores envolvidos no debate⁷. Dentre esses atores, o Brasil possui grande relevância por no mínimo três fatores: possui a maior área de floresta tropical (Amazônia), mas com as maiores taxas anuais de desmatamento⁸; já possui ferramentas de monitoramento de florestas tropicais, pré-requisito para quantificação dos níveis de redução de emissões de CO₂⁹; e, finalmente, possui condições institucionais para iniciar em curto prazo a implementação de um mecanismo de recebimento de recursos pela redução de desmatamento e degradação florestal. Outro fator importante no Brasil é a existência de uma sociedade civil atuante na proteção ambiental, que pode realizar um monitoramento independente das ações governamentais e garantir maior controle sobre a utilização de recursos a serem gerados com REDD.

Assim, o Brasil terá um papel fundamental na definição de um mecanismo de REDD a nível internacional. Por isso, é importante que esse assunto seja amplamente disseminado para que diferentes setores da sociedade civil possam compreendê-lo e contribuir de forma qualificada para a decisão sobre a posição oficial do Brasil nesse tema. Assim, esse artigo tem por objetivos apresentar os elementos essenciais para um mecanismo de REDD, explicar os principais aspectos em debate que dificultam a definição desse mecanismo no âmbito da

⁵ NABUURS, G.J. et al. Forestry. In: METZ, B., et al (Org). *Climate Change 2007: Mitigation. Contribution of Working Group III to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

⁶ STERN, Nicholas. *The Economics of Climate change: the Stern Review*. Executive Summary. Cambridge: Cambridge University Press, 2006; NABUURS, G.J. Op.cit.; CHOMITZ, Kenneth M., et al. *At Loggerheads?: Agricultural Expansion, Poverty Reduction, and Environment in the Tropical Forests*, World Bank Policy Research Report. [Washington DC]: World Bank, 2007; ELIASCH, J. *Eliasch Review. Climate change: financing global forests*. [S.I.]: Crown, 2008.

⁷ Dentre esses atores, destacamos os países com florestas tropicais, países com metas de redução de emissão de GEE, organizações não governamentais de diferentes segmentos (florestas, direitos humanos, meio ambiente), setor industrial e academia.

⁸ Dados do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE) apontam desmatamento médio de 18,5 mil quilômetros quadrados por ano no período de 2000 a 2008 (INPE. Estimativas Anuais desde 1988 até 2008 (2009). Disponível em http://www.obt.inpe.br/prodes/prodes_1988_2008.htm, acesso em 25 de março de 2009.

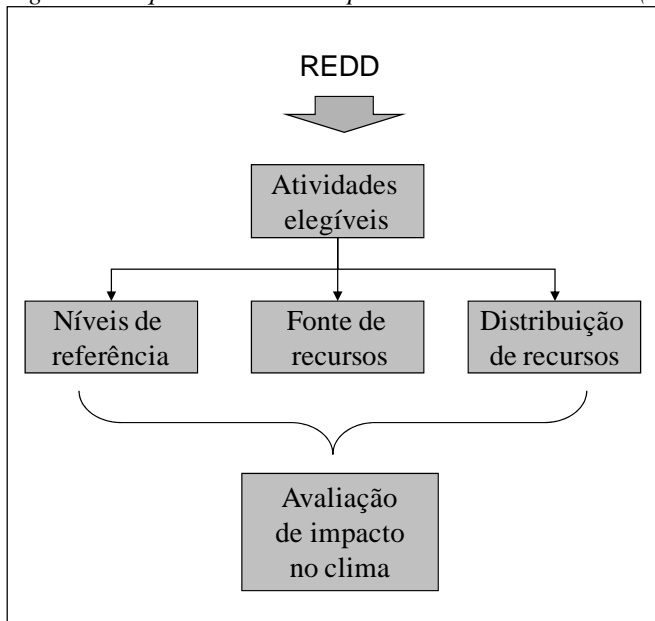
⁹ O dióxido de carbono (CO₂) é o principal gás de efeito estufa.

Convenção Quadro do Clima, indicar resumidamente a posição adotada até 2008 pelo governo Brasileiro e apresentar sugestões de como as instituições da área jurídica podem contribuir com o debate nacional sobre REDD e auxiliar na implementação deste mecanismo no país.

2. Elementos essenciais para um mecanismo REDD

A princípio, a idéia de remunerar países que diminuem emissões de desmatamento e degradação florestal parece ser de fácil aceitação. No entanto, após três anos de discussão desse assunto nas reuniões da Convenção Quadro do Clima, REDD demonstrou ser um tema polêmico e que requer vários requisitos para ser efetivamente criado e implementado. Esses elementos, explicados abaixo, estão esquematizados na Figura 1.

Figura 1: Requisitos essenciais para a estrutura de REDD (baseado em Global Canopy Foundation, 2008)¹⁰



Inicialmente, é importante estabelecer quais serão as atividades elegíveis para o mecanismo. As propostas apresentadas até o início de 2009 incluíam (1) apenas reduções de emissões de desmatamento (RED); (2) desmatamento e degradação florestal (REDD) e (3) os dois anteriores somado ao aumento de áreas florestais (REDD+). Esse último caso poderia implicar em sobreposição com atividades de aflorestamento e reflorestamento, elegíveis atualmente no MDL, e por isso deveria ser criada uma forma de impedir que países fossem remunerados pelas duas atividades.

Em seguida, os países devem definir quais os níveis de referência para o monitoramento das emissões, considerando a escala do mecanismo (global, nacional ou subnacional) e o período de referência para adotar uma linha de base, ou seja, para definir o quanto de CO₂ seria emitido se não houvesse incentivos para diminuir emissões de GEE de fontes florestais. A partir dessa linha de base é feito um controle para avaliar se houve realmente diminuição de emissões de CO₂ em relação ao que era esperado.

A escala e a linha de base possuem grande relevância para a estimativa de custos de monitoramento das emissões de CO₂ por desmatamento e degradação florestal e também para definir quais países serão beneficiados pelo mecanismo. Por exemplo, se for adotada uma linha de base considerando o histórico de emissões, alguns países que já apresentam baixas

¹⁰ PARKER, Charlie; MITCHELL, Andrew. *The Little REDD Book. A guide to governmental and nongovernmental proposals for reducing emissions from deforestation and degradation*. Oxford: Global Canopy Foundation, 2008. Disponível em <http://www.globalcanopy.org/main.php?m=4&sm=15&ssm=151> . Acesso em 13 de janeiro de 2009

taxas de desmatamento não serão muito beneficiados, pois terão pouco a reduzir em termos de emissões de CO₂. Em contrapartida, os países que possuem altas taxas históricas de desmatamento e degradação serão os mais beneficiados, pois poderão reduzir a emissão de grande quantidade de CO₂ e, conseqüentemente, obter a maior parte dos recursos disponibilizados para esse fim.

Outro aspecto relevante para REDD é definir qual a fonte dos recursos que serão transferidos aos países que reduzirem suas emissões. As principais opções em debate são (1) a criação de um mecanismo de mercado no qual haveria a geração de créditos de carbono pela redução de emissões, que poderiam ser usados para compensar emissões de GEE de países do Anexo I da Convenção; (2) formação de um fundo a partir de doações voluntárias e (3) a combinação dos anteriores: um mecanismo de mercado no qual parte dos recursos seriam revertidos a um fundo, que também aceitaria doações de países, a fim de apoiar as nações que não conseguirem reduzir as emissões num primeiro momento.

Ainda sobre recursos gerados por REDD, as negociações devem definir como eles serão distribuídos entre os países com florestas. Por exemplo, pode ser estipulado um preço padrão por tonelada de carbono a ser distribuído entre os países. Outra opção é estipular um valor diferenciado para cada país de acordo com a realidade sócio-econômica de cada um, assumindo que os custos para reduzir desmatamento e degradação florestal seriam variados em diferentes partes do planeta. Ainda sobre a distribuição dos recursos, os países devem decidir se apenas aqueles que reduzirem efetivamente as emissões poderão ser beneficiados ou se haverá algum incentivo para apoiar a implementação de programas de combate a desmatamento e degradação, mesmo onde as emissões continuarem a subir.

Finalmente, o acordo sobre REDD deve prever um mecanismo de avaliação de seu impacto, principalmente considerando o resultado para o clima global. Por exemplo, se nos primeiros anos de implementação as emissões de fontes florestais continuarem subindo ou permanecerem nos níveis atuais, o mecanismo terá baixa eficácia para auxiliar as metas globais de redução de emissão de GEE. Por isso, é importante estabelecer qual será a freqüência do monitoramento e como ele será feito.

3. Principais tópicos em debate sobre REDD

Cada um dos elementos apresentados na seção anterior vem sendo extensivamente debatido entre os países participantes da Convenção Quadro do Clima. Paralelamente, diversas organizações não governamentais e institutos de pesquisa também tem contribuído com as discussões sobre REDD, já que a Convenção admite e incentiva que esses grupos encaminhem suas opiniões e sugestões sobre o tema¹¹. Ao todo, até dezembro de 2008 ocorreram 10 encontros oficiais da Convenção nos quais houve discussão sobre esse tema e foram apresentadas mais de 30 propostas de REDD ao Secretariado da Convenção¹². Essa seção resume os principais argumentos apresentados sobre os assuntos mais polêmicos em debate.

3.1 Capacidade de monitorar e mensurar emissões por desmatamento e degradação florestal

A inclusão de um mecanismo de REDD só será viável se houver capacidade de monitorar alterações na cobertura florestal dos diferentes países e de mensurar as emissões de CO₂

¹¹ Para ser considerado um observador oficial da Convenção e poder participar das diversas seções, bem como submeter documentos para apreciação, as organizações da sociedade civil devem passar por um processo de candidatura e aprovação pela convenção. Mais informações em

http://unfccc.int/parties_and_observers/ngo/items/3667.php, acesso em 13 de janeiro de 2009.

¹² PARKER, Charlie. Op. cit.

decorrentes dessas alterações. Sem esse conhecimento, é impossível saber o quanto de cobertura florestal foi mantida ou perdida e onde isso ocorreu.

Nesse sentido, durante a COP-13 em Bali foi decidido que a inclusão de REDD no âmbito da Convenção deve ser feita com base estimativas de emissões demonstráveis, transparentes, verificáveis e estimadas com consistência ao longo do tempo¹³. Há vários desafios técnicos para alcançar todos esses requisitos em escala mundial e dentre eles é possível destacar dois aspectos: (1) acessibilidade de tecnologia de monitoramento da cobertura florestal e (2) existência de estimativas confiáveis de estoque de carbono nas florestas¹⁴.

Em relação às tecnologias de monitoramento florestal, os métodos que utilizam imagens de satélite evoluíram bastante nos últimos anos. Atualmente, especialistas afirmam que é possível usar essas imagens para monitorar mudanças da cobertura florestal ocorridas a partir de 1990. Contudo, o monitoramento de desmatamento está mais consolidado que o de degradação florestal. Nesse último caso, especialistas reconhecem que algumas formas de degradação florestal são difíceis ou impossíveis de serem detectadas apenas com o uso de imagens de satélite. Por exemplo, degradação causada por fogo ou por extração de madeira para uso como fonte de energia são difíceis de serem detectadas por imagens de satélite, a não ser que tenham provocado um grande dano na floresta.

Porém, análises mais avançadas podem identificar degradação em áreas de exploração madeireira baseado na identificação de aberturas na floresta; de estradas feitas para transportar a madeira de dentro da floresta e pátios construídos para armazenar essa madeira¹⁵. Contudo, o fato desse tipo de monitoramento ainda não abranger todas as possíveis formas de degradação faz com que alguns países, como o Brasil, discordem da inclusão dessa atividade no mecanismo de REDD, privilegiando apenas o desmatamento como atividade elegível. No entanto, a degradação florestal é uma fonte relevante de emissões de CO₂ e por isso precisa ser considerada no mecanismo a ser criado internacionalmente, mesmo com limitações iniciais de monitoramento, para que o sistema REDD tenha maior eficácia na redução de emissões.

Em relação ao estado atual do conhecimento sobre estoques de carbono florestal, essa informação varia bastante entre países e depende do detalhamento dos dados disponíveis. Por exemplo, especialistas classificam três níveis de detalhamento para obtenção do estoque de carbono nas florestas: o primeiro segue os padrões gerais indicados pelo IPCC para diferentes tipos de florestas e regiões; o segundo usa informações de cada país baseado em dados coletados de inventários florestais e monitoramento de áreas amostrais na floresta; finalmente, o terceiro nível de detalhe usa dados de inventários subnacionais, coletados frequentemente ou com o uso de simulações em modelos científicos. Considerando que muitos países com florestas tropicais estão longe de alcançar o terceiro nível de detalhamento, especialistas recomendam que as estimativas devem ser bastante conservadoras, ou seja, é melhor subestimar do que superestimar os níveis de carbono estocados e emitidos¹⁶.

Devido a essa diferença de capacidade entre os países com potencial para um mecanismo REDD nas áreas de monitoramento e de conhecimento sobre estoque de carbono, é crescente

¹³ UNFCCC. *Decision 2 CP.13*. Bali: UNFCCC, 2007. Disponível em http://unfccc.int/methods_science/redd/items/4615.php. Acesso em 14 de janeiro de 2009.

¹⁴ Conhecer o estoque de carbono é fundamental para viabilizar o cálculo de emissões por desmatamento e degradação florestal, pois a destruição da floresta provoca a liberação desse carbono em forma de CO₂, o principal gás do efeito estufa.

¹⁵ GOF-C-GOLD. *Reducing Greenhouse Gas Emissions from Deforestation and Degradation in Developing Countries: a sourcebook of methods and procedures for monitoring, measuring and reporting*. [Alberta]: GOF-C-GOLD Project Officer, 2008. Disponível em <http://www.gofc-gold.uni-jena.de/redd/>. Acesso em 15 de janeiro de 2009

¹⁶ GOF-C-GOLD. Op.cit.

o consenso de que deve haver um esforço internacional de transferência desse conhecimento e de capacitação de profissionais, especialmente nos países na África. Além disso, o mecanismo a ser criado deve ser suficiente para custear a implantação da estrutura mínima de monitoramento nesses países que ainda não a possuem. Algumas estimativas indicam um custo médio por país de U\$ 1 milhão para instalação de infra-estrutura e U\$ 500 mil para manutenção anual de monitoramento¹⁷.

3.2 Adicionalidade e linha de base

Nem toda floresta no mundo encontra-se sob forte pressão por desmatamento. Em alguns lugares, elas estão protegidas porque sua exploração não é economicamente viável - por exemplo, estão longe dos mercados e o custo de transporte de produtos florestais seria muito alto. Contudo, outras áreas encontram-se sob forte pressão e em processo de desmatamento. Desses dois cenários, apenas o de florestas sob pressão apresentaria *adicionalidade* para a questão climática. A lógica é simples: se não há pressão para desmatar ou degradar, então não haverá emissões. Assim, não faria diferença para o clima pagar para evitar emissões que não ocorreriam. Por isso, algumas propostas indicam que florestas sem pressão não devem ser contempladas em REDD.

Contudo, outros defendem que todas as florestas (com ou sem pressão) devem ser contempladas no mecanismo de REDD, pois a criação de um mecanismo apenas para florestas ameaçadas pode se transformar num incentivo para desmatar áreas conservadas, já que a repressão ao desmatamento estaria concentrada em zonas pressionadas. No entanto, a definição de áreas sob pressão pode considerar o histórico da floresta ou ainda incluir projeções de desmatamento futuro. Por exemplo, mesmo que uma floresta esteja relativamente conservada, ela pode vir a sofrer desmatamento no futuro e por isso seria importante estimar se os incentivos que causam desmatamento incidirão nesse local. Essa discussão está diretamente relacionada com a definição de uma linha de base para contabilizar as emissões.

Como já foi explicado anteriormente, a linha de base representa o cenário das emissões na ausência de incentivos de REDD, ou seja, o quanto seria emitido de acordo com as práticas comumente adotadas nos países¹⁸. A linha de base é importante, pois ela definirá o quanto cada país receberá, considerando que os recursos serão vinculados à quantidade de emissões de CO₂ reduzidas. No entanto, dependendo da forma como essa linha de base é calculada, alguns países não serão beneficiados mesmo possuindo uma grande área de floresta.

Em geral, as propostas de linha de base seguem duas abordagens. A primeira tenta estabelecer um histórico de emissões baseado em médias de desmatamento de um período passado (por exemplo, a média de desmatamento dos últimos dez anos). A desvantagem dessa abordagem é que ela prejudica países que possuem muita cobertura florestal e baixo índice de desmatamento. Por esse método, esses países não receberiam muitos recursos para apoiar a continuidade da conservação florestal, já que teriam muito pouco a reduzir em termos de emissões de desmatamento.

¹⁷ ANGELSEN, Arild, et al. *Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation (REDD): an option assessment report*. [Washington DC]: Meridian Institute, 2009. Disponível em <http://www.redd-oar.org//index.html>, acesso em 22 de março de 2009.

¹⁸ Relatórios recentes diferenciam a linha de base que considera o que aconteceria sem os incentivos de REDD e uma linha de base que seria usada para calcular a quantidade de créditos gerados com a redução de emissões. Idealmente elas seriam iguais, mas o mecanismo de REDD pode prever uma diferenciação para estimular maiores níveis de redução. Por exemplo, a linha de base para créditos pode ser estabelecida abaixo da linha de base do cenário esperado sem REDD, para que os países se esforcem mais para reduzir as emissões de desmatamento e degradação florestal. Sobre essa discussão ver ANGELSEN et al. Op.cit.

Um segundo método considera projeções de emissões baseadas em desmatamento e degradação florestal a partir da construção de modelos de cenários futuros para determinadas regiões. Esse tipo de abordagem leva em consideração diferentes variáveis que influenciam desmatamento. Por exemplo, no caso do Brasil, alguns estudos já demonstraram que a abertura de estradas e aumento do preço de commodities são variáveis que influenciam a quantidade de área desmatada anualmente¹⁹. As técnicas de modelagem utilizam esses e outros elementos para projetar qual o possível cenário de desmatamento na região se não ocorrer nenhuma intervenção de REDD. Contudo, uma desvantagem dos modelos é que eles requerem grande quantidade de dados com alta precisão para se aproximarem da realidade e nem todos os países possuem bancos de dados robustos ou mesmo a capacidade de produzir esses dados no curto e médio prazo. Além disso, os modelos devem ser constantemente atualizados, assumindo que haveria mudanças nas variáveis ao longo do tempo - por exemplo, aumento do preço de commodities, criação de áreas protegidas, abertura de novas estradas, entre outros.

Apesar de envolverem um forte componente científico, as discussões sobre adicionalidade e linha de base são extremamente políticas, pois definirão quais os países que poderão ser contemplados com um mecanismo de REDD. Nesse sentido, há uma especial atenção para que a definição dos níveis de referência para REDD possam beneficiar os países que possuem as maiores áreas de florestas tropicais existentes (Brasil, Indonésia e países da Bacia do Congo).

3.3 Financiamento

Ainda é incerto se os recursos para REDD serão financiados por mecanismos de mercado (com geração de créditos de carbono), por mecanismos voluntários ou por uma combinação entre essas duas formas. Os defensores do mecanismo mercado acreditam que essa seria a única forma de gerar recursos suficientes para financiar a proteção de florestas na escala necessária. De acordo com esse argumento, se os países desenvolvidos não puderem utilizar créditos gerados pela redução do desmatamento, não haverá estímulos econômicos para que eles auxiliem a manutenção das florestas tropicais.

No entanto, outro argumento, do qual o Brasil é o principal representante, defende que a geração de créditos pode ter vários efeitos prejudiciais ao equilíbrio climático. Primeiro, a inclusão de créditos de REDD no mercado de carbono aumentaria muito a oferta de créditos e consequentemente diminuiria o valor dos mesmos, o que reduziria o impacto econômico de REDD. Esse fenômeno é chamado de “inundação” de créditos de carbono no mercado. Nesse cenário de baixo preço dos créditos, os países com florestas tropicais se sentiriam mais atraídos pelo lucro de atividades destruidoras da floresta do que com os valores obtidos com REDD.

Outro aspecto contra o argumento de mercado seria o temor de que os países do Anexo I não seriam pressionados a mudarem sua matriz energética para diminuir suas emissões, já que poderiam compensá-las com os créditos de REDD. Dessa forma, não haveria uma real diminuição de emissões de GEE para a atmosfera. Por isso, os oponentes de um mecanismo de mercado defendem a criação de um sistema voluntário, no qual haveria um fundo internacional para captar as doações dos países desenvolvidos e distribuí-las entre os que reduzissem emissões de CO₂ de florestas. De fato, o Brasil já avançou no desenho dessa proposta ao criar o Fundo Amazônia, que capta recursos de países que desejam contribuir com

¹⁹ FEARNSSIDE, Philip. Deforestation in Brazilian Amazonia: History, Rates, and Consequences. *Conservation Biology*, v.19, no. 3. [S.I]: Wiley Blackwell, 2005.; SOUZA JR, Carlos et al. O avanço das estradas endógenas na Amazônia. *O Estado da Amazônia*, v. 1. Belém: Imazon, 2005. Disponível em http://amazon.org.br/novo2008/arquivosdb/ea_1p.pdf, acesso em 29 de março de 2009.

a proteção da floresta Amazônica. A aplicação dos recursos é decidida pelo governo brasileiro e não há qualquer geração de créditos para os países contribuintes²⁰.

As duas correntes de argumentação - pró-mercado e pró-fundo voluntário - possuem limitações. Em relação ao mercado, é possível criar mecanismos que limitem a utilização de créditos de carbono para compensar emissões dos países do Anexo I, o que também impediria o fenômeno da “inundação”. Em relação ao fundo voluntário, é possível criar um sistema com transparência de informações sobre a aplicação dos recursos para que os países do Anexo I entendam com suas contribuições estão sendo aplicadas e se os investimentos estão resultando em diminuição de emissões. Assim, eles terão incentivos para contribuírem com um possível fundo.

Para tentar encontrar uma alternativa a essas duas linhas de argumentação (mercado vs fundo voluntário) e criar incentivos tanto para países do Anexo I quanto para os detentores de florestas, propostas recentes tentam conciliar essas duas visões. Por exemplo, alguns estudos demonstram que seria necessário criar mecanismos mistos, no qual deveria existir um mercado de créditos, mas que também seria necessário complementar com recursos dos governos²¹. Essas propostas recentes levam em consideração o fato de que muitos países com potencial de ingressar em um sistema REDD não possuiriam condições mínimas de governança para participar de um mecanismo de mercado. Dessa forma, seria necessário criar um fundo que pudesse auxiliá-los a criarem essa capacidade interna - tanto em relação ao conhecimento científico para monitorar emissões como de estrutura para gerir o mecanismo - para que eles pudessem posteriormente ingressar em um mecanismo de mercado.

3.4 Requisitos de governança para participação do mecanismo

Algumas propostas defendem que países com florestas tropicais devem atender requisitos mínimos de governança de florestas, principalmente de respeito a populações indígenas e tradicionais, para serem elegíveis em mecanismos de REDD. A preocupação com a governança refere-se ao atendimento de princípios como: (1) transparência na tomada de decisões sobre recursos florestais, (2) participação pública nessas decisões, (3) coordenação entre diferentes entes governamentais nos processos decisórios e (4) capacidade de diferentes instituições governamentais e não-governamentais para manejarem adequadamente os recursos florestais e (5) prestação de contas e possibilidade de responsabilização em caso de danos causados.

A incorporação desses princípios evitaria que governos utilizassem os recursos florestais de forma inadequada e sem distribuir benefícios obtidos com REDD com as populações que habitam e conservam as florestas. Ao adotarem esses princípios, os países também diminuiriam riscos de corrupção, considerando que mecanismos de REDD podem gerar grande quantidade de recursos financeiros e conseqüentemente aumentar os riscos de favorecimentos pessoais em sua utilização, ao invés de beneficiar os reais protetores das florestas.

No caso específico das populações indígenas e tradicionais, a preocupação é em garantir seu reconhecimento e respeito aos seus direitos a terra²². As principais críticas nessa área referem-se à falta de representatividade dessas populações nas negociações internacionais, à ausência de consultas públicas para informar esses atores sobre REDD e aos diferentes níveis de reconhecimento dos direitos dessas populações entre os países participantes da Convenção. A falta de participação e de compreensão das necessidades dessas populações pode gerar

²⁰ Ver Decreto nº 6.527/2008 sobre o Fundo Amazônia.

²¹ ANGELSEN et al. Op.cit; THIES, Christoph; CZEBINIÁK, Roman. *Forests for Climate: developing a hybrid approach for REDD*. Amsterdam: Greenpeace International, 2008.

²² GRIFFITHS, Tom. *Seeing “REDD”? Forests, climate change mitigation and the rights of indigenous and local communities*. [S.I.]: Forest Peoples Programme, 2008.

consequências negativas, como a expulsão de comunidades das florestas para que outros grupos se apropriem de recursos gerados com REDD nessas áreas.

Por outro lado, o argumento contra a inclusão desse tipo de requisitos no sistema de REDD seria o de evitar o desvio do foco da negociação. Alguns países acreditam que as discussões em torno de REDD na Convenção Quadro do Clima devem concentrar-se em seu objetivo principal, que é a redução das emissões de GEE, e que assuntos relacionados à governança devem ser tratados internamente pelos países. Outro argumento seria que a imposição de requisitos mais rígidos, principalmente relacionados à governança, atrasaria o acesso aos recursos, já que os países levariam tempo para se adaptarem, o que tornaria o mecanismo de REDD ineficiente para a redução das emissões de CO₂ no curto prazo.

No entanto, considerando que o desmatamento e degradação florestal principalmente em florestas tropicais estão associados a falhas de governança – por exemplo, insuficiência de monitoramento e fiscalização, corrupção em órgãos ambientais, falta de planejamento do uso dos recursos florestais – é importante que o acordo sobre REDD estimule melhorias nessa área e reconheça os esforços dos países que tentam superar problemas de governança.

Uma forma inicial de tratar desse tema seria reconhecer no futuro acordo alguns princípios básicos de governança, como os destacados nessa seção, e criar dois mecanismos para avaliar a forma de utilização dos recursos recebidos com REDD: um ligado aos governos e outro independente. Essa avaliação independente é essencial para garantir que a sociedade civil nesses países possa manifestar suas opiniões e também para estimular a maior interação dos governos com esses grupos. A partir dos resultados das avaliações, os países participantes da Convenção poderiam estabelecer medidas adicionais para casos nos quais os recursos estivessem sendo usados em desrespeito aos princípios e sem beneficiar os reais protetores da florestas – sejam eles populações tradicionais, indígenas ou ainda proprietários privados de áreas com florestas.

3.5 Escala de execução: nacional ou subnacional

O escopo geográfico de REDD também não está definido. A dúvida é se o mecanismo deveria apoiar projetos, a exemplo do que ocorre com o mecanismo de desenvolvimento limpo, ou países como um todo. No primeiro cenário, instituições públicas ou privadas poderiam propor um projeto de REDD para um órgão a ser definido nas negociações internacionais. O projeto receberia, então, recursos pela redução de desmatamento e degradação florestal. Uma das grandes desvantagens dessa abordagem seria a dificuldade de controlar o chamado *vazamento*, que seria a transferência do desmatamento desse projeto para outra região²³.

Se for considerada a escala nacional, os países aplicariam para receber os recursos pelo total de emissões evitadas em seu território. Essa seria uma solução mais adequada para controlar o possível vazamento, a menos que houvesse risco desse vazamento para países vizinhos. Ainda nessa abordagem, caberia a cada país decidir a forma de aplicação dos recursos e de proteção das florestas. Contudo, esse poderia ser um problema em países nos quais a governança de florestas é precária e com poucas oportunidades de participação da sociedade na definição de como gerir os recursos²⁴.

Uma terceira proposta seria permitir as duas abordagens (nacional e por projetos), o que possibilitaria que mais países participassem do mecanismo em curto prazo. Um dos riscos dessa abordagem é o alto custo de controlar essas duas formas diferentes de operar o

²³ ANGELSEN, Arild et al. *What is the right scale for REDD? The implications of national, subnational and nested approaches*. [S.I.]: CIFOR, 2008.

²⁴ ANGELSEN, Arild. Op.cit. 2008

mecanismo. O outro seria o custo de harmonizar os dois formatos e evitar, por exemplo, dupla contagem das toneladas de carbono não emitidas²⁵.

4. Estado da discussão sobre REDD no Brasil

Como já foi ressaltado, o Brasil tem grande potencial de se beneficiar com a criação de um mecanismo de REDD em escala internacional. Os recursos obtidos com esse sistema complementarariam os esforços para combater o desmatamento na Amazônia e para atingir as atuais metas previstas no Plano Nacional de Mudança do Clima, que prevê a diminuição de 72% do desmatamento até 2017²⁶. Contudo, o país não tem apoiado amplamente a inclusão de REDD no âmbito da Convenção Quadro de Mudanças Climáticas.

Na verdade, o Brasil inicialmente se opôs a inclusão desse tipo de mecanismo na Convenção, quando o assunto começou a ser debatido na COP-11 em 2005. No ano seguinte, o governo apresentou uma proposta para criação de um fundo que receberia contribuições voluntárias de países do Anexo I para apoiar países interessados em reduzir emissões de desmatamento, sem considerar degradação florestal como atividade elegível. No entanto, pela posição brasileira não haverá geração de créditos de carbono para compensar emissões²⁷. Essa proposta vem sendo mantida desde então e baseado nessa idéia o governo federal criou o Fundo Amazônia em 2008, com o objetivo de receber doações financeiras de outros países para apoiar projetos que reduzam emissões de desmatamento na Amazônia²⁸. No início de 2009, a Noruega fez uma doação inicial ao fundo de U\$ 110 milhões e a expectativa do Ministério do Meio Ambiente é de arrecadar até U\$ 1 bilhão, dependendo do desempenho do país em reduzir as emissões da floresta Amazônica²⁹.

Apesar do Brasil ter sido proativo em criar o Fundo Amazônia como um exemplo de mecanismo de REDD, as decisões sobre a posição brasileira tem se concentrado na esfera federal e não tem considerado outras opiniões e experiências na região Amazônica. De fato, alguns estados na região tomaram outras iniciativas sobre REDD que não seguem a mesma lógica do governo federal. Por exemplo, Amazonas, Mato Grosso e Pará assinaram um acordo de cooperação com três estados dos EUA a fim de estreitar a colaboração no desenvolvimento de projetos de REDD³⁰. Uma possibilidade futura dessa parceria é a utilização de créditos de carbono gerados nesses projetos de REDD para compensar emissões de empresas nos estados americanos.

Além dessa experiência a nível estadual, instituições de pesquisa e organizações não governamentais também tem desenvolvido forte discussão nesse tema. Adicionalmente, o próprio governo federal deveria estar engajado na disseminação dos potenciais de REDD junto a populações tradicionais e indígenas, que possuem um importante papel na conservação florestal e que devem ser beneficiadas diretamente por mecanismos REDD.

Contudo, outro grupo de atores importantes nesse contexto não tem atuado mais ativamente no debate sobre REDD no Brasil: a comunidade jurídica. A princípio, a participação das

²⁵ ANGELSEN, Arild. Op.cit. 2008

²⁶BRASIL. *Plano Nacional sobre Mudança do Clima*. Brazil, 2008. Disponível em www.mma.gov.br/estruturas/169/_arquivos/169_29092008073244.pdf

²⁷FALEIROS, Gustavo. Chegou o momento das florestas. E daí?. *O Eco*. Disponível em <http://www.oeco.com.br/reportagens/37-reportagens/20677-chegou-o-momento-das-florestas-e-dai>, acesso em 25 de março de 2009. Um exemplo da posição brasileira pode ser encontrado em <http://unfccc.int/resource/docs/2008/awglca4/eng/misc05.pdf>, acesso em 25 de março de 2009.

²⁸ O fundo foi anunciado na COP-13 em Bali, mas foi oficialmente criado com o Decreto 6.527/2008.

²⁹ CONSTÂNCIO, Paulenir. *Fundo Amazônia recebe doação de U\$ 110 milhões da Noruega*. Disponível em <http://mma.gov.br/sitio/index.php?ido=ascom.noticiaMMA&idEstrutura=8&codigo=4655>, acesso em 25 de março de 2009.

³⁰ Os estados americanos são Califórnia, Illinois e Wisconsin. Mais informações em <http://www.pewclimate.org/node/6280>, acesso em 25 de março de 2009.

instituições jurídicas brasileiras nessa discussão poderia ocorrer apenas após a definição do mecanismo internacional. A partir daí e da ratificação do acordo sobre o tema, haveria a necessidade de produzir normas para regular alguns aspectos do acordo a nível nacional e estadual. Entretanto, esse artigo defende que esse envolvimento deve acontecer antes da adoção do mecanismo internacional, para que as instituições estejam familiarizadas com o tema e para que a elaboração de eventuais regulamentações não demorem a acontecer. Esse envolvimento antecipado também contribuiria com a disseminação do tema entre profissionais de direito, os quais inevitavelmente irão se deparar com situações envolvendo a necessidade de aprovação de projetos de REDD com populações indígenas, comunidades tradicionais, em áreas protegidas e outras situações que envolvem diretamente órgãos governamentais. A próxima seção detalha como poderia acontecer essa aproximação da comunidade jurídica com o tema de REDD.

4.1 Sugestões para participação da comunidade jurídica brasileira no debate sobre REDD

Algumas instituições possuem um papel chave para promover uma aproximação e efetiva participação da comunidade jurídica com o tema de REDD. Por exemplo, a Advocacia Geral da União (AGU) já possui demanda para atuar no tema, mesmo antes da definição de REDD no âmbito da Convenção Quadro de Mudanças do Clima, pois há propostas de projetos pilotos a serem avaliadas pelas procuradorias dos órgãos ambientais e da Fundação Nacional do Índio (FUNAI). Dessa forma, é essencial que os procuradores federais atuantes nessas instituições compreendam as oportunidades e desafios sobre REDD, para orientarem de forma adequada a participação desses órgãos nesses projetos e para garantir a geração justa de benefícios para os povos da floresta. Assim, a AGU poderia organizar seminários de esclarecimento sobre tratados internacionais de mudanças climáticas e negociações sobre REDD, especialmente para procuradores federais atuantes na FUNAI, Instituto Chico Mendes e Ibama.

Por sua vez, o Ministério Público (MP) pode contribuir para que a posição brasileira reconheça a necessidade de incluir princípios orientadores para REDD que garantam o respeito de populações tradicionais e indígenas aos seus territórios e distribua a esses grupos parte dos benefícios a serem gerados. O MP também deve atuar no acompanhamento de iniciativas pilotos de REDD envolvendo terras indígenas e unidades de conservação federais. O debate sobre REDD no MP poderia começar nas Câmaras de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal, especialmente na 4ª Câmara³¹, que trata de assuntos ligados ao meio ambiente e patrimônio público, e a 6ª Câmara³², que cuida de temas sobre povos indígenas e minorias étnicas. Essa iniciativa poderia evoluir para a criação de um fórum entre MPF e MPE dos estados da Amazônia para discutir uma posição em conjunto.

Em relação ao poder judiciário, é possível que não haja grande demanda para julgar conflitos sobre REDD antes da definição do mecanismo ou mesmo durante uma fase inicial de sua implementação. Porém, considerando todos os aspectos controversos sobre REDD destacados nesse artigo e à falta de maior conhecimento da comunidade jurídica com essa discussão, pode haver casos levados ao judiciário relacionados a dúvidas de implementação de projetos pilotos. Nesse caso, as Associações de Magistrados podem exercer uma função de disseminação de discussões sobre REDD para juízes atuantes nas comarcas de regiões com demandas para esse tipo de projetos pilotos.

³¹ Ver mais informações em <http://4ccr.pgr.mpf.gov.br/institucional/apresentacao-1/apresentacao>, acesso em 31 de março de 2009.

³² Ver mais informações em http://ccr6.pgr.mpf.gov.br/institucional/apresentacao/apresentacao_txt, acesso em 31 de março de 2009.

Finalmente, a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) poderia criar uma comissão jurídica multi-institucional de acompanhamento do tema visando compreender os impactos que as diferentes propostas podem provocar no sistema jurídico brasileiro, como a necessidade de alterar leis vigentes ou produzir novas normas. Caso ocorra uma definição do mecanismo REDD na COP de Copenhagen, esse grupo estaria apto para produzir rapidamente eventuais sugestões de projetos de lei e indicar quais os encaminhamentos necessários para elaboração de regras administrativas na esfera federal e estadual (a exemplo de instruções normativas e portarias).

De fato, essa comissão também deveria tratar de vários assuntos pendentes de regulamentação a nível nacional relacionados à Convenção Quadro do Clima e o Protocolo de Quioto. Por exemplo, a definição sobre a natureza jurídica dos créditos de carbono e seu regime de tributação (ou isenção de tributação), bem como designação da titularidade desses créditos. Esse último tema também terá impacto no sistema de REDD, já que potencialmente haverá casos de projetos dessa natureza em áreas públicas (por exemplo, unidades de conservação) habitadas por terceiros (por exemplo, comunidades tradicionais) e será essencial definir quem terá direito a receber recursos gerados pelo projeto (o poder público ou as comunidades).

A tabela 1 resume as sugestões apresentadas nessa seção. Ela pode ser usada como uma base para o início das discussões na área jurídica e ser ampliada à medida que sejam identificadas mais instituições e assuntos pendentes.

Para participar da discussão sobre REDD, essas instituições devem acompanhar as decisões das principais reuniões de 2009 no âmbito da Convenção Quadro do Clima que serão realizadas nas seguintes datas e locais³³:

- 1 a 12 de junho em Bonn, Alemanha
- 28 de setembro a 09 de outubro em Bangkok, Tailândia
- 07 a 18 de dezembro em Copenhagen, Dinamarca

Além disso, há no mínimo três grupos relevantes a nível nacional com participação ativa no tema: Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas, Fórum Amazônia Sustentável e Observatório do Clima. Para alcançar maior efetividade de participação, as instituições jurídicas mencionadas nessa seção poderiam atuar como observadoras ou integrantes desses grupos de discussões, além de apoiarem eventuais manifestações desses grupos em relação a REDD no Brasil.

Tabela 1: Sugestões para envolvimento de instituições da área jurídica no debate sobre REDD

Instituição	Sugestões de atuação
Advocacia Geral da União	- Promover seminários para procuradores da FUNAI, Ibama e Instituto Chico Mendes sobre tratados internacionais de mudanças climáticas e negociações sobre REDD
Ministério Público Estadual e Federal	- Promover debates sobre REDD nas 4ª e 6ª Câmaras do MPF ou criar um fórum entre MPF e MPE dos estados da Amazônia Legal para discutir uma posição conjunta. - Recomendar que posição do governo brasileiro garanta princípios de distribuições de benefícios e reconhecimento de territórios às populações tradicionais e indígenas - Acompanhar iniciativas pilotos em REDD em terras indígenas e unidades de conservação estaduais e federais

³³ Em 2009 acontecerão várias reuniões preparatórias para a COP-15 de Copenhagen, porém o artigo destaca as mais relevantes e que estavam marcadas até fevereiro de 2009. Mais informações sobre o calendário oficial de reuniões podem ser encontradas em http://unfccc.int/meetings/unfccc_calendar/items/2655.php, acesso em 27 de março de 2009.

Associações de Magistrados	- Promover eventos de discussões com juízes atuantes em regiões com demanda de projetos pilotos em REDD para facilitar solução de eventuais conflitos
Ordem dos Advogados do Brasil	- Criar comissão multi-institucional para: <ul style="list-style-type: none">- avaliar impacto de diferentes opções para REDD no sistema jurídico brasileiro e preparar sugestões de adaptação do mesmo após a definição do mecanismo nas negociações internacionais- propor formas de regulamentação de créditos de carbono, incluindo definição de sua natureza jurídica, regime de tributação e titularidade.

5. Conclusões Articuladas

1. A criação do mecanismo REDD no âmbito da Convenção Quadro do Clima é necessária para criar incentivos efetivos para que os países com cobertura florestal reduzam desmatamento e degradação das florestas e colaborem ativamente para reduzir as emissões de GEE em tempo hábil.
2. A definição de um sistema de REDD ainda é bastante controversa entre os países participantes da Convenção Quadro do Clima e os principais temas em debate referem-se a aspectos sobre tipos de atividades elegíveis, formas de calcular e monitorar emissões de CO₂ da floresta, fontes de financiamento, escala de execução e a inclusão de requisitos sobre governança para acessar recursos.
3. A posição do governo brasileiro nas negociações internacionais deve ser amplamente discutida entre a sociedade civil nacional para que as declarações do país nesse tema reflitam o interesse público e estejam em sintonia com iniciativas já existentes na Amazônia.
4. As instituições da área jurídica devem se envolver mais ativamente nas discussões sobre REDD, o que pode iniciar com a criação de uma comissão multi-institucional na OAB, discussões nas Câmaras de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal e criação de um fórum com participação do Ministério Público Estadual, além da organização de seminários por Associação de Magistrados e pela Advocacia Geral da União.