



Além do REDD

O Papel das Florestas na Mudança Climática

A “Declaração sobre Florestas e Mudança Climática”, do *The Forests Dialogue*, baseada em consenso, é o resultado de quatro diálogos internacionais de diversos grupos interessados com a participação de mais de 250 líderes do mundo inteiro. Inclui Ações Recomendadas e Notas Informativas sobre questões específicas.

Comissão Diretora de 2008 do TFD

Mubariq Ahmad
World Wildlife Fund -
Indonesia

George Asher
Lake Taupo Forest Trust -
New Zealand

Mohamed Bakarr
World Agroforestry Centre

Marcus Colchester
Forest Peoples Programme

Gerhard Dieterle
The World Bank

Peter Gardiner
Mondi

William Ginn
The Nature Conservancy

James Griffiths—Co-Leader
World Business Council for
Sustainable Development

Peter Kanowski
Australian National University

Matti Karjula
Stora Enso

Mikhail Karpachevskiy
Biodiversity Conservation
Center - *Russia*

Lars Laestadius
World Resources Institute

Stewart Maginnis—Co-Leader
International Union for
Conservation of Nature

James Mayers
International Institute for
Environment and Development

Cassie Phillips
Weyerhaeuser Company

Carlos Roxo
Aracruz Celulose

Antti Sahi
Confederation of European
Private Forest Owners

Liz Sandler
American Forest Foundation

Roberto Smeraldi
Amigos da Terra - Amazonia
Brasileira

Ken Strassner
Kimberly-Clark

William Street
International Association of
Machinists and Aerospace
Workers

Justin Ward
Conservation International

Emmanuel Ze Meka
International Tropical Timber
Organization

Secretaria do TFD

Gary Dunning
Diretor Executivo

Lisa O'Brien
Coordenadora Administrativa

James Leslie
Estagiário de Iniciativas FCC do TFD

Publicações do TFD

O objetivo das publicações do TFD é informar os interessados sobre as iniciativas e atividades patrocinadas pelo TFD. Para obter informações mais detalhadas sobre os tópicos tratados neste documento, favor consultar nosso web-site: www.theforestdialogue.org

Declaração da Iniciativa FCC

Outubro de 2008

Uma Publicação do TFD

Além do REDD

O Papel das Florestas na Mudança Climática

A “Declaração sobre Florestas e Mudança Climática”, do *The Forests Dialogue*, baseada em consenso, é o resultado de quatro diálogos internacionais de diversos grupos interessados com a participação de mais de 250 líderes do mundo inteiro. Inclui Ações Recomendadas e Notas Informativas sobre questões específicas.

The Forests Dialogue

www.theforestdialogue.org

Agradecimentos

Além dos 250 indivíduos que participaram desta Iniciativa, o TFD deseja de modo especial agradecer as seguintes pessoas e organizações por sua visão, apoio, orientação e perseverança em tornar esta Iniciativa um sucesso.

Anfitriões do Diálogo: *The Samdhana Center, World Resources Institute, IUCN e Banco Mundial*

Patrocinadores da Iniciativa: *IUCN, WBCSD, Ford Foundation, WRI, ITTO, Forest Products Association of Canada, Blue Moon Foundation, PROFOR e o Banco Mundial*

Co-Presidente e Equipe Assessora: *James Griffiths, Stewart Maginnis, Gerhard Dieterle, Roberto Smeraldi, Lars Laestadius, Marcus Colchester, James Mayers, Peter Gardiner, Gary Dunning, John Spears*

Redatores e revisores da Declaração e Nota Informativa: *Alastair Sarre, Nalin Kishor, Diji Chandrasekharan, Patrick Verkooijen, Markku Simula, Hosny El Lakany, Ruth Nussbaum, Wulf Killmann, Jürgen Blaser, Florence Daviet e o co-Presidente/Equipe Assessora (acima).*

Assessores de Imprensa: *Anne Davis Gillet, Liz Schmid, Moira O'Brien-Malone, Mario Lague*

Editores: *Alastair Sarre e Gary Dunning*

Sumário

Resumo executivo	4
Declaração sobre Florestas e Mudança Climática do TFD	6
Princípios orientadores	7
Conclusão	9
Ações possíveis	10
Antecedentes do TFD	15
Notas informativas	16
Introdução	16
Uma abordagem coerente do uso de florestas e terras	17
Principais impulsores do desmatamento fora do setor florestal	24
Abordagem à demanda de boa governança florestal para o REDD	30
Direitos de posse, propriedade e carbono	37
Financiamento do reforço de capacidades a municípios e grupos interessados	43
Participantes da Iniciativa Florestal e de Mudança Climática do TFD	49

Resumo executivo

O consenso sobre florestas é algo raro. Quando alcançado, o mundo deveria ouvir. Quando oferece uma solução para a mudança climática, o mundo deve ouvir. Em um período de 10 meses em 2007 e 2008, a Iniciativa Florestal e de Mudança Climática (FCC) do *The Forests Dialogue* (TFD) reuniu mais de 250 líderes de grupos ambientais e sociais, empresas, povos indígenas e grupos de comunidades florestais, sindicatos, proprietários de florestas, governos e organizações internacionais para discutir/debater as oportunidades e desafios às florestas ao considerarem seu papel no enfoque sobre mudança climática. Para obter informações mais detalhadas sobre o TFD e esta Iniciativa, favor consultar a p. 13

Esta publicação representa o resultado-chave da Iniciativa FCC do TFD: uma declaração alcançada por consenso e documentos correlatos produzidos por um grupo diversificado de grupos interessados por meio de um processo facilitado. Por meio desta Iniciativa os participantes concordaram em diversas mensagens-chave, a saber:

- ➔ As florestas têm a capacidade singular de simultaneamente reduzir as emissões de gases do efeito estufa, captar o carbono e reduzir a vulnerabilidade das pessoas e ecossistemas à mudança climática.
- ➔ As florestas armazenam um vasto volume de carbono. A conservação deste depósito mediante a redução do desmatamento e degradação florestal e promoção da gestão florestal sustentável deve ser uma das mais altas prioridades do mundo.
- ➔ A restauração das florestas e a plantação de novas florestas aumentarão enormemente o depósito de carbono de base florestal.
- ➔ As florestas gerenciadas de modo sustentável não somente retêm seu carbono, mas também possibilitam a subsistência de milhões de habitantes da zona rural e fornecem muitos produtos e serviços de ecossistema, tais como água potável e vida silvestre de que necessitam as sociedades.
- ➔ Os produtos colhidos das florestas e a bionergia baseada em madeira podem reduzir as emissões de gases do efeito estufa mediante a substituição de materiais de alta emissão, tais como petróleo, aço ou concreto, por materiais renováveis neutros ou de baixa emissão.
- ➔ Para as florestas atingirem seu pleno potencial de abordagem da mudança climática, será preciso melhorar sua governança e os processos estabelecidos para empoderar pessoas destituídas, incluindo povos indígenas.

Para comunicar de forma mais efetiva as oportunidades de atenuação da mudança climática das florestas, o grupo estabeleceu cinco princípios para orientar todos os interessados, incluindo negociadores envolvidos neste assunto:

1. Assegurar que as opções de mudança climática relacionada com as florestas apoiem o desenvolvimento sustentável tanto nos países ricos em florestas quanto nos pobres em florestas.
2. Combater os principais impulsores do desmatamento que na maioria das vezes estão fora do setor florestal.
3. Apoiar a governança florestal transparente, inclusiva e responsável.
4. Incentivar processos locais que esclareçam e fortaleçam o direito de posse, propriedade e carbono.
5. Proporcionar financiamento adicional substancial para reforçar a capacidade de implementação dos princípios acima indicados.

Declaração sobre Florestas e Mudança Climática do TFD

A Iniciativa Florestal e de Mudança Climática (FCC) do Forest Dialogue concorda no seguinte:

De todas as opções para responder à mudança climática, as medidas de redução relacionadas com a floresta estão, no curto e médio prazo, entre as mais práticas e mais custo-eficientes. Têm também custos de oportunidade muito baixos e podem fazer uma contribuição imediata e direta ao desenvolvimento sustentável e à subsistência na zona rural.

O desmatamento e a degradação florestal produzem cerca de 20% das emissões de gases do efeito estufa do mundo. No entanto, o setor florestal também tem a capacidade singular de simultaneamente reduzir emissões, captar e armazenar o carbono e diminuir a vulnerabilidade das pessoas e ecossistemas à mudança climática. Medidas como gestão sustentável de florestas, conservação florestal, reflorestamento, restauração florestal, florestamento, geração de bionergia baseada em madeira e a utilização de produtos de madeira fabricados de forma sustentável como substitutos de materiais intensivos em emissões devem, portanto, ser consideradas como parte da estratégia global de redução e adaptação da mudança climática.

No entanto, as respostas à mudança climática baseada na floresta devem ser consideradas como complemento de estratégias para reduzir emissões de combustível fóssil e não como alternativa às mesmas. Um forte enfoque sobre as florestas não deveria diminuir a necessidade de emissões claras nem as responsabilidades de atenuação da mudança climática dos países do Anexo 1 do Protocolo de Kyoto.

A experiência da comunidade florestal demonstra que, no longo prazo, um foco restrito em um único produto—tal como o carbono—à custa de valores florestais mais amplos tem pouca probabilidade de êxito. Além disso, uma abordagem gradual às florestas correria o risco de enfraquecer a flexibilidade social, ambiental e econômica das comunidades rurais e poderia reduzir diretamente a sua capacidade de adaptar-se à mudança climática. Para terem êxito, as iniciativas de atenuação e adaptação baseadas nas florestas devem produzir um desenvolvimento sustentável, reforçar a flexibilidade das comunidades rurais e envolver totalmente as pessoas dependentes da floresta, a sociedade civil, a força de trabalho florestal e o setor privado.

A implementação de medidas de atenuação da mudança climática baseada nas florestas e adaptação à mesma oferece tanto oportunidades como riscos aos povos indígenas e a outros grupos marginalizados. A Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas é, portanto, de especial importância e deve ser aplicada de forma abrangente nas negociações com os povos indígenas a respeito de tratados relevantes e no reconhecimento dos seus direitos e posse. A coerência com as obrigações dos países nos termos das leis internacionais sobre direitos humanos, meio ambiente e comércio é também fundamental.

Princípios orientadores

Cinco princípios, descritos a seguir, devem orientar os futuros acordos e ações de cunho florestal sobre mudança climática. Para apoiar esses princípios, a partir da p. 9 propõe-se um conjunto de possíveis ações, agrupadas por grupo interessado.

1. Assegurar que as opções de mudança climática baseada nas florestas apoiem o desenvolvimento sustentável tanto nos países ricos em florestas quanto nos pobres em florestas.

As estratégias de cunho florestal para atenuação da mudança climática e adaptação à mesma devem apoiar o desenvolvimento sustentável. Isso se aplica igualmente aos países ricos em florestas, onde as oportunidades de atenuação da mudança climática são elevadas, mas a necessidade de adaptação pode ser negligenciada, e aos países pobres em florestas, onde é preciso dispensar atenção à adaptação, mas não ao potencial para atenuação. Não haverá uma solução única para todos: os países precisam levar em consideração todo o alcance das opções e escolher as que melhor atendam às suas necessidades e iniciativas de desenvolvimento sustentável.

Se interpretadas em sentido restrito, as iniciativas para reduzir as emissões produzidas pelo desmatamento e pela degradação de florestas nos países em desenvolvimento (REDD) deverão favorecer mais provavelmente os países com taxas históricas de desmatamento elevadas e consequentemente a capacidade de fazer cortes profundos nas emissões mediante a redução desse desmatamento. Contudo, é preciso estabelecer normas para recompensar os países e comunidades que já estejam conservando, administrando e expandindo de forma sustentável suas florestas, incluindo países ricos em florestas e com baixo índice de desmatamento (HFLD).

As abordagens mais eficazes reterão e aprimorarão os estoques de carbono florestal por meio de medidas como a gestão florestal sustentável (SFM), REDD, reflorestamento, florestamento, restauração das terras de florestas degradadas, conservação e substituição de materiais e combustíveis com elevadas emissões por produtos fabricados de forma sustentável. Elas aumentarão também a flexibilidade das florestas aos impactos da mudança climática e incentivarão as comunidades a se adaptarem à mudança climática.

No passado, muitas respostas à mudança climática baseada no uso da terra eram fragmentadas, descoordenadas e contraditórias e levaram a resultados perversos no uso da terra. Enfoques de cunho florestal podem e devem ser complementares e transparentes. Devem ser plenamente integrados nas estratégias de redução da pobreza e nos planos de desenvolvimento macroeconômico e promovidos por mecanismos financeiros sem complicações. Acima de tudo, devem apoiar o desenvolvimento sustentável; se não o fizerem, não estarão em condições de produzir uma redução significativa ou quantificável no desmatamento. Para aumentar a confiança dos investidores na viabilidade das florestas como opção de atenuação e adaptação, devem ser utilizadas as experiências bem-sucedidas já obtidas nos mercados voluntários de carbono.

2. Combater os principais impulsores do desmatamento que na maioria das vezes estão fora do setor florestal.

Fatores tais como a expansão da agricultura e produção pecuária, desenvolvimento de infraestrutura, crescimento demográfico, urbanização, distorções do mercado e procura global de produtos agrícolas e biocombustíveis são a base da maior parte do desmatamento e, portanto, a maioria das emissões de carbono causadas pelo desmatamento.

Os processos que promovem esses fatores são geralmente compreendidos, mas não existem os mecanismos de participação setorial requeridos para enfrentá-los. Muitas vezes, as políticas, programas e subsídios públicos são específicos de um determinado setor e impactam direta e negativamente sobre a saúde, integridade e gestão sustentável dos recursos florestais. Incentivos perversos que estimulam o desbravamento da terra que, em outras condições, teriam continuado como florestas deveriam ser identificados e eliminados e fornecidos incentivos positivos para os proprietários de terras e pessoas dependentes de florestas a manterem as suas florestas.

3. Apoiar a governança florestal transparente, inclusiva e responsável.

Para as atividades baseadas nas florestas ajudarem a atenuação da mudança climática e adaptação à mesma, cumpre identificar barreiras a uma melhor governança e estabelecer processos destinados a empoderar as pessoas destituídas de poderes civis, incluindo povos indígenas. Esses esforços devem ser apoiados por medidas de atenuação nos países consumidores, a fim de promover o uso de produtos florestais fabricados de forma legal e sustentável. É encorajador constatar que diversos países já iniciaram processos graduais de reforma da governança florestal. No entanto, ainda é preciso desenvolver uma conexão sistemática entre tais reformas e o estabelecimento de programas confiáveis para o REDD e outras abordagens de cunho florestal à mudança climática.

Futuros acordos não podem diretamente determinar medidas para melhorar a governança florestal. Devem, porém, incluir disposições para acompanhar e relatar o progresso alcançado em matéria de governança florestal na medida em que se relacionar com a eficácia das florestas em reduzir emissões. Isso traria o benefício adicional de acelerar a melhoria da governança global do setor florestal.

4. Incentivar processos locais que esclareçam e fortaleçam o direito de posse, propriedade e carbono.

Os direitos e a posse de florestas são em geral mal definidos e, em particular, os direitos dos proprietários consuetudinários raramente recebem pleno reconhecimento. Os povos indígenas, proprietários de florestas, trabalhadores florestais e comunidades locais estão inclusive preocupadas com o fato de não serem reconhecidos nacional e internacionalmente seus direitos de controlar o carbono florestal e dele se beneficiarem. Isso, por sua vez, reduzirá sua capacidade de administrar e utilizar seus recursos florestais e de manter sua cultura, sistemas tradicionais de conhecimento e territórios. Esclarecer os direitos de carbono quando os direitos de propriedade ainda não são evidentes avulta-se como um desafio de grandes proporções.

Medidas de atenuação da mudança climática mal elaboradas podem subestimar os sistemas de conhecimento tradicionais e locais comprovados e as experiências acumuladas pelos proprietários consuetudinários na gestão sustentável de seus recursos ao longo de muitas gerações. Nunca é demais ressaltar a importância de mapear e garantir os direitos de posse, propriedade e carbono dos povos indígenas, pequenos proprietários florestais e comunidades locais, bem como de formular mecanismos eficazes para a distribuição de benefícios. Além disso, os futuros regimes nacionais de atenuação da mudança climática devem assegurar a capacidade desses grupos de preservar e aprimorar seus ativos relacionados ao carbono e garantir sua liberdade de escolher se desejam negociar seus direitos de carbono e de que forma. Revestem importância fundamental os mecanismos de envolvimento e reforço de capacidades de grupos interessados, a fim de participarem efetivamente da tomada de decisões.

5. Proporcionar financiamento adicional substancial para reforçar a capacidade de implementação dos princípios acima indicados.

Quaisquer que sejam os mecanismos financeiros de futuros acordos sobre mudança climática finalmente acordados, é fundamental que os governos, instituições multilaterais e doadores, em estreita parceria com os grupos interessados dos países beneficiários, invistam no reforço de capacidades, em todos os níveis, para a atenuação da mudança climática baseada na floresta e adaptação à mesma. Os países beneficiários devem assumir a liderança na definição dos tipos de apoio necessário e os doadores devem melhorar sua coordenação a fim de assegurar que o apoio prestado seja complementar.

Para o reforço de capacidades ser útil, os governos precisam implementar políticas de cunho florestal que incentivem medidas de atenuação da mudança climática e adaptação à mesma. Embora o investimento imediato seja uma necessidade urgente, o reforço de capacidades é um processo de longo prazo que requer apoio constante durante muitos anos. Os investimentos que ajudam o desenvolvimento de direitos florestais e subsistência têm probabilidade de serem eficientes e eficazes na promoção da atenuação da mudança climática e adaptação à mesma.

Conclusão

Aqueles que se reuniram sob os auspícios do Diálogo Florestal sobre Mudança Climática compreendem que embora indivíduos, comunidades e nações tenham feito contribuições extremamente diferentes para o aumento dos gases do efeito estufa na atmosfera, a solução do problema exigirá uma resposta global unificada. Da mesma forma, embora as soluções para a mudança climática devam respeitar a soberania nacional e contribuir para o desenvolvimento nacional, elas devem também respeitar os direitos humanos.

A Iniciativa Florestal e de Mudança Climática do The Forests Dialogue reconhece que o REDD e outras medidas de atenuação da mudança climática e adaptação à mesma somente serão soluções duradouras se estiverem adaptadas às condições no terreno e ajudarem a atender às necessidades da população local. Ao oferecer adaptabilidade e apoio à sobrevivência, a gestão

sustentável das florestas oferece uma solução ganha-ganha. Pode assegurar florestas saudáveis e produtivas, servindo de base para subsistências rurais robustas e oferecendo uma série de produtos e serviços de ecossistemas requeridos pelas sociedades. Pode também ser um meio eficaz do ponto de vista econômico, ambiental e social de tratar a mudança climática em âmbito global.

Ações possíveis

Para negociadores no âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança Climática

- ➔ Assegurar que os futuros regimes climáticos otimizem o pleno potencial das florestas de atenuação da mudança climática e adaptação à mesma fornecendo incentivos eficazes para a SFM, REDD e conservação de estoques de carbono florestal e que todos os elementos que possam envolver atividades baseadas nas florestas se apoiem mutuamente.
- ➔ Em futuros regimes de mudança climática proporcionar fluxos financeiros de grandes proporções, estáveis, previsíveis e de longo prazo, a fim de maximizar o papel das florestas na atenuação da mudança climática e adaptação à mesma, especialmente por meio de sua gestão sustentável e conservação.
- ➔ Em futuros regimes de mudança climática, incluir o depósito de carbono e funções de atenuação de produtos colhidos das florestas e bioenergia baseada em madeira obtida de florestas com gestão sustentável.
- ➔ Uma vez que alguns dos principais impulsores do desmatamento estão fora do setor florestal, tomar medidas para que futuros regimes de mudança climática para relatar o envolvimento intersetorial enfrentem tais impulsores.
- ➔ Abordar processos de governança florestal para a implementação efetiva de iniciativas de atenuação da mudança climática e adaptação à mesma e tomar medidas para que haja comunicação voluntária do progresso alcançado no enfoque de limitações à governança florestal identificadas em âmbito nacional.
- ➔ Nos futuros regimes de mudança climática assegurar-se de que os créditos do carbono representem reduções de emissões reais, permanentes e comprováveis e que existam sistemas confiáveis de medição, monitoramento e responsabilização para proteção contra vazamento.
- ➔ Em elementos florestais de futuros regimes de mudança climática, assegurar coerência com obrigações decorrentes de todas as convenções internacionais de caráter social e ambiental e reconhecer os direitos ao trabalho decente de trabalhadores florestais.
- ➔ Em consonância com a Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas e com os pontos de vista expressos pela Comissão sobre Eliminação da Discriminação Racial, assegurar coerência com disposições sobre o consentimento voluntário, prévio e informado dos povos indígenas.

- ➔ Assegurar que os regimes de mudança climática, baseados nas florestas, adiram aos princípios articulados em instrumentos não-juridicamente vinculantes sobre todos os tipos de floresta aprovados pela Assembléia Geral das Nações Unidas em 2007.
- ➔ Certificar-se de que os regimes de mudança climática, baseados nas florestas, alcancem o equilíbrio entre medidas de atenuação da mudança climática e adaptação à mesma e entre os países ricos em florestas e os países pobres em florestas.

Para a comunidade de doadores

- ➔ Reforçar a capacidade dos países, comunidades, povos indígenas, trabalhadores florestais, gestores e proprietários de florestas para participar de medidas de atenuação da mudança climática baseada nas florestas e adaptação à mesma, bem como melhorar a coordenação com outros doadores para assegurar que tal apoio seja complementar.
- ➔ Aumentar a consistência e a coerência das medidas de atenuação da mudança climática relativa às florestas e adaptação à mesma e outros programas em curso, tais como a reforma do setor florestal, apoio a pequenas e médias empresas florestais e certificação florestal.
- ➔ Assegurar que os recursos financeiros para promover o papel das florestas na atenuação da mudança climática e adaptação à mesma sejam desembolsados e coordenados de maneira que sigam o espírito e o objetivo da Declaração de Paris sobre Eficácia da Ajuda.
- ➔ Fornecer aos povos indígenas, trabalhadores florestais e comunidades locais acesso aos recursos com os quais eles possam apoiar os próprios processos de consultas internas, por meio dos quais possam definir melhor suas posições e planos e participar da tomada de decisões relacionadas com as florestas, direitos e compartilhamento de benefícios.
- ➔ Assegurar a existência de medidas confiáveis para salvaguardar a subsistência das pessoas suscetíveis de serem afetadas negativamente, tais como trabalhadores florestais.
- ➔ Certificar-se de que as políticas e programas de ajuda para o desenvolvimento, direcionados a aspectos da mudança climática relacionados com as florestas, alcancem o equilíbrio entre a atenuação da mudança climática e adaptação à mesma e entre os países ricos em florestas e os países pobres em florestas.

Para as instituições financeiras e investidores

- ➔ Como parte de um processo de avaliação de risco do investimento, avaliar até que ponto os contextos nacionais para o REDD e outras medidas de atenuação da mudança climática se harmonizam com os processos estabelecidos no âmbito nacional para fortalecer e aprimorar a gestão sustentável das florestas e os complementam.

- ➔ Assegurar que o financiamento de atividades que incluam a transformação de atividades florestais em não-florestais esteja de acordo com as políticas e medidas de atenuação da mudança climática e adaptação à mesma e ao planejamento de uso da terra.
- ➔ Exercer devida diligência ao estipular que os direitos dos povos indígenas, pequenos proprietários florestais e comunidades locais sejam respeitados e que os esquemas de financiamento florestal incluam o acesso aos benefícios.

Para governos nacionais

- ➔ Assegurar que as medidas de atenuação da mudança climática relacionada com as florestas e adaptação à mesma desenvolvam e complementem políticas, atividades e planos de uso da terra em andamento, destinados a promover a gestão sustentável e a conservação de florestas.
- ➔ Nos casos em que os programas REDD possam restringir as opções existentes para a gestão e utilização de florestas, desenvolver esquemas que treinem novamente de modo apropriado ou de outra maneira ofereçam aos trabalhadores florestais opções de subsistência alternativas e comparáveis.
- ➔ Aproveitar e fortalecer os processos relacionados à governança com participação de diversos grupos interessados (tais como os criados por meio das Iniciativas de Aplicação das Leis Florestais e Governabilidade) para ajudar no seguinte: combater os principais impulsores do desmatamento e degradação florestal; definir a melhor forma de utilizar os recursos florestais tanto na atenuação da mudança climática como na adaptação à mesma; e formular e implementar estratégias de longo prazo de mudança climática relacionada com as florestas.
- ➔ Na preparação dos planos nacionais do REDD, contratar e divulgar avaliações totalmente independentes do impacto de políticas, programas, subsídios e incentivos relacionados com o uso da terra.
- ➔ Apoiar a substituição materiais intensivos em emissões por produtos florestais fabricados de forma sustentável, a fim de aumentar os estoques de carbono e reduzir as emissões de carbono.
- ➔ Utilizar tais avaliações e outras bases sólidas de evidência para tomar medidas de contexto específicos relacionadas com a governança responsável, incluindo o seguinte: remover subsídios que resultem na transformação de florestas; incentivar preços de produtos e serviços florestais que reflitam seu verdadeiro valor para a sociedade; e reforçar o planejamento do uso estratégico da terra e o planejamento baseado no cenário.
- ➔ Esclarecer e formalizar os direitos dos povos indígenas, pequenos proprietários florestais, proprietários florestais comunitários e grupos de usuários à terra, florestas e carbono.
- ➔ Em conformidade com a Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas, promover processos para o reconhecimento dos direitos dos povos indígenas às suas terras, territórios e recursos (inclusive ativos de carbono).

- ➔ Em conformidade com a Declaração sobre Princípios Fundamentais e Direitos ao Trabalho, da Organização Internacional do Trabalho, promover processos que reconheçam os direitos dos trabalhadores florestais.
- ➔ Como base para a avaliação contínua do risco, certificar-se de que os sistemas criados para monitorar o desmatamento e as alterações nos estoques de carbono incluam um componente de participação que permita às comunidades locais, proprietários florestais e outros importantes atores florestais relatar as mudanças positivas e negativas na governança florestal.
- ➔ Prever que os grupos interessados exigirão que os futuros créditos de carbono do REDD sejam confiáveis e seguros. Criar uma procura entre os doadores de apoio auxiliar para o eficaz reforço de capacidades relacionadas com o REDD.
- ➔ Adotar medidas para remover os subsídios baseados na produção e baseados no consumo que levem ao desmatamento significativo e à mudança permanente do uso da terra.
- ➔ Especialmente nos países da OCDE e nos países de economia emergente, autorizar análises transparentes, confiáveis e independentes dos impactos das políticas nacionais de energia, agricultura e comércio sobre o desmatamento tropical, a fim de complementar as salvaguardas específicas existentes que, por exemplo, procurem evitar a importação ilegal de madeira.

Para as empresas de silvicultura e produtos florestais

- ➔ Promover a gestão florestal sustentada (SFM), inclusive florestamento e reflorestamento, bem como o aumento do uso de produtos florestais como estratégias importantes de atenuação da mudança climática.
- ➔ Promover a eficiência e a inovação no uso de recursos-chave (matérias-primas, água, energia e produtos químicos) e incentivar a melhoria contínua baseada na definição de metas apropriadas para as reduções de emissões e elaboração de relatórios a esse respeito.
- ➔ Procurar conservar a importante biodiversidade e os valores culturais, além de otimizar os benefícios sociais, ambientais e econômicos das florestas administradas de forma sustentável.
- ➔ Reconhecer os sistemas de certificação florestal baseados na verificação de terceiros, acreditação independente, boa governança e transparência, bem como apoiar os esforços para ampliar o seu uso.
- ➔ Buscar e responder às expectativas e preocupações locais de sustentabilidade.
- ➔ Respeitar os direitos de acesso legal e de posse dos povos indígenas e outras pessoas dependentes de florestas diretamente afetadas por operações florestais e procurar resolver de forma proativa as possíveis disputas de terra por meio do diálogo, arbitragem independente ou sistema legal.

- ➔ Cooperar com outras organizações, governos e outros grupos interessados na promoção e desenvolvimento da sustentabilidade na indústria de produtos florestais, inclusive compartilhando melhores práticas e lições aprendidas, bem como aderindo às leis e convenções internacionais.

Para o setor privado não-florestal

- ➔ Especialmente nos setores da agricultura, pecuária e energia, desenvolver políticas de aquisição que identifiquem e evitem a compra de produtos capazes de incentivar o desmatamento de florestas naturais.
- ➔ Adotar sistemas de certificação de produtos agrícolas com base na verificação de terceiros, acreditação independente, boa governança e transparência, bem como apoiar os esforços para ampliar o seu uso.

Para organizações da sociedade civil em parceria com outros grupos interessados

- ➔ Alinhar-se com os processos nacionais para apoiar e facilitar o reforço de capacidades dos povos indígenas, comunidades locais, proprietários florestais e outros atores florestais, bem como investir nessas pessoas para que possam participar ativamente das atividades preparatórias do REDD e da implementação de uma ampla série de medidas de atenuação da mudança climática e adaptação à mesma.
- ➔ Buscar e respeitar o consentimento dos povos indígenas, pequenos proprietários florestais e comunidades florestais sobre os termos e condições mediante os quais desejam participar das medidas de atenuação da mudança climática relacionada com as florestas e adaptação à mesma. Não arvorar-se em falar ou agir em seu nome.
- ➔ Desenvolver e apoiar programas de reforço de capacidades, de modo que os povos indígenas, pequenos proprietários florestais e comunidades florestais possam participar mais efetivamente de diálogos e negociações sobre medidas de atenuação da mudança climática relacionada com as florestas e adaptação à mesma.
- ➔ Certificar-se de que haja recursos financeiros apropriados para apoiar o reforço de capacidades de grupos florestais interessados na participação efetiva em medidas de atenuação da mudança climática e adaptação à mesma.
- ➔ Planos de testes-piloto para recompensar com eficiência, eficácia e imparcialidade os gestores florestais com vistas à prestação de serviços de ecossistema, incluindo a atenuação da mudança climática.

Antecedentes do TFD

Esta declaração e possíveis ações descritas nas oito páginas precedentes são o resultado de um processo de diálogo com diversos grupos interessados, desenvolvido e convocado pelo *The Forests Dialogue* (TFD). Expressam a opinião de consenso de mais de 250 pessoas com diferentes experiências que se reuniram para debater em quatro diálogos, durante 10 meses, o papel das florestas na mudança climática e as políticas que estão sendo desenvolvidas para fomentar esse papel. Esse processo culminou no Fórum Global de Líderes Florestais, realizado em Washington, D.C., Estados Unidos da América, em 17 e 18 de setembro de 2008. Os diálogos tiveram a participação de um grupo diversificado de líderes florestais do mundo inteiro.

O *The Forests Dialogue* é uma plataforma e processo de colaboração de natureza autônoma e internacional. Forma uma rede de líderes, dirigidos e motivados por uma Comissão de Coordenação constituída por representantes de grupos ambientais e sociais, empresas, povos indígenas e grupos florestais comunitários, sindicatos, proprietários florestais e organizações internacionais. Sua missão é promover a gestão sustentável de florestas por meio de um diálogo construtivo entre todos os principais grupos interessados. A abordagem do TFD baseia-se na criação de confiança mútua, melhoria do entendimento sobre as questões e um compromisso com a mudança. Esta Iniciativa Florestal e de Mudança Climática é a sétima e maior iniciativa reunida pelo TFD desde seu início em 1999. Todos os materiais relacionados com a Iniciativa Florestal e de Mudança Climática podem ser consultados no site www.theforestdialogue.org/climate.html.

O trabalho do *The Forests Dialogue* é realizado por uma Secretaria sediada na Escola de Silvicultura e Estudos Ambientais da *Yale University* (nos Estados Unidos). As declarações, relatórios e conclusões do TFD não representam necessariamente as opiniões da F&ES nem da *Yale University*.

Notas informativas

Introdução

No decorrer dos três diálogos que levaram ao Fórum Global de Líderes Florestais, realizado em Washington, D.C. em setembro de 2008, os participantes do diálogo identificaram cinco principais orientadores sobre florestas e mudança climática que desejavam transmitir aos negociadores envolvidos na mudança climática, governos, parlamentares, investidores e doadores. Conforme indicado nas nove páginas anteriores, entre esses princípios figuram os seguintes:

1. Assegurar que as opções de mudança climática relacionada com as florestas apoiem o desenvolvimento sustentável tanto nos países ricos em florestas quanto nos pobres em florestas.
2. Combater os principais impulsores do desmatamento que na maioria das vezes estão fora do setor florestal.
3. Apoiar a governança florestal transparente, inclusiva e responsável.
4. Incentivar processos locais que esclareçam e fortaleçam o direito de posse, propriedade e carbono.
5. Proporcionar financiamento adicional substancial para reforçar a capacidade de implementação dos princípios acima indicados.

No intuito de fornecer informação suficiente sobre antecedentes referentes aos princípios orientadores para os participantes do Fórum Global de Líderes Florestais, o TFD e seus parceiros desenvolveram uma série de notas informativas. Os objetivos dessas notas é resumir as discussões realizadas durante os diálogos sobre um tema específico e fornecer informação sobre antecedentes referentes aos conceitos que apoiam os respectivos princípios orientadores. As notas informativas não tencionam refletir e não refletem necessariamente as opiniões de qualquer indivíduo ou organização.

Uma abordagem coerente do uso de florestas e terras em dispositivos para lidar com a mudança climática

Este documento foi preparado, em conjunto com um processo realizado pela Parceria de Cooperação sobre Florestas (CPF), para compilar, analisar e apresentar informações sobre o papel das florestas na atenuação da mudança climática e adaptação à mesma.¹ A CPF pretende apresentar essas informações em seu *Contexto estratégico da CPF para uma Resposta Coordenada do Setor Florestal em relação à Agenda de Mudança Climática*. O *Contexto Estratégico* foi desenvolvido para informar aos negociadores e outros interessados sobre fóruns relevantes referentes à mudança climática. Também tem o objetivo de prestar assistência aos doadores que investem fundos para a atenuação mudança climática e adaptação à mesma. O *Contexto* deve ser lançado antes da XIV Conferência das Partes para a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança Climática (UNFCCC).

Este documento apresenta um resumo dos elementos do *Contexto Estratégico* da CPF para o Fórum Global de Líderes Florestais e apresenta um conjunto de ações para apreciação desse Fórum.

Florestas, mudança no uso da terra e mudança climática

As florestas, o uso da terra e a mudança no uso da terra contribuem com cerca de 1,6 gigatonelada (Gt) de carbono lançado na atmosfera a cada ano, que significa 17,4% das emissões globais de gases causadores do efeito estufa (GHGs).² A maioria dessas emissões é causada por desmatamento e degradação florestal: globalmente, uma estimativa de 13 milhões de hectares de florestas são desmatados anualmente, principalmente, nos trópicos. O desmatamento e a degradação florestal contribuem tanto para as emissões globais de carbono e, portanto, para a mudança climática, quanto todo o setor global de transportes.

A principal causa de desmatamento é a transformação das florestas em terras agrícolas cultiváveis e pastos. Na América Latina e no Sudeste da Ásia, a maior proporção desse desmatamento ocorre na agricultura permanente em grande escala e nos pastos para gado, embora a expansão da cultura itinerante seja também um fator. Na África, grande parte do desmatamento ocorre para a agricultura permanente em pequena escala. As florestas também são freqüentemente desmatadas para abrir caminho para mineração, desenvolvimento de infraestrutura e urbanização.

Historicamente, a terra da floresta desmatada tem sido usada predominantemente para a produção de culturas de alimentos e criação de animais. Com o aumento dos preços do petróleo e com a crescente busca de segurança energética por parte dos países, a crescente demanda por biocombustíveis líquidos pode estimular mais desmatamento. Isso já parece estar ocorrendo no Sudeste da Ásia.

Em muitos países, principalmente, na África Subsaariana, a maioria dos domicílios rurais depende da madeira para atender suas necessidades de energia.³ Nos próximos anos, o aumento dos preços de energia e o rápido crescimento demográfico devem provavelmente manter o consumo de lenha em níveis absolutamente altos nesses países.

Atenuação da mudança climática

A silvicultura contribui para a atenuação da mudança climática por meio da conservação do carbono, seqüestro do carbono e substituição do carbono.

Conservação do carbono. O modo mais rápido de se atenuar a mudança climática nas florestas é com a redução do desmatamento e da degradação florestal, reduzindo, portanto, as emissões de GHGs. Nas negociações de mudança climática, essa estratégia é geralmente referenciada como “redução das emissões decorrentes de desmatamento e degradação” (REDD).

Seqüestro do carbono. À medida que crescem, as árvores absorvem dióxido de carbono e, por meio da fotossíntese, ‘seqüestram’ o carbono para produzir madeira. As florestas recém-estabelecidas (em locais reflorestados ou florestados), junto com o recrescimento das florestas, podem seqüestrar carbono rapidamente e armazená-lo para a vida da floresta. Quando as árvores são cortadas de modo eficiente, uma grande parte do carbono seqüestrado pode ser usado para produzir produtos de madeira como madeiramentos de casas e, assim, ficar armazenado de médio a longo prazo.

Substituição do carbono. Os produtos da floresta podem substituir produtos de outros setores que possuem emissões de GHGs relativamente altas. Os combustíveis derivados da madeira como lenha, carvão vegetal, gás, lixívia negra e etanol podem ser usados como substitutos de combustíveis fósseis em termos de aquecimento, geração de energia e transporte.⁴ Quando a madeira é produzida em florestas sob um regime de gestão florestal sustentável (SFM) (ver abaixo), ela possui efetivamente o selo carbono neutro. A substituição dos combustíveis fósseis pode ajudar a reduzir as emissões de GHGs.

A produção de bens feitos de aço, alumínio, concreto e plástico consome grandes quantidades de energia, causando, portanto, significativas emissões de GHGs. A substituição desses produtos por produtos de madeira produzida de forma sustentável pode, portanto, ajudar a reduzir as emissões de GHGs.

Adaptação à mudança climática

As florestas desempenham um papel importante na agricultura. Elas ajudam a garantir um fornecimento contínuo de água potável, a proteger os solos agrícolas contra erosão e outras formas de degradação, e a fornecer abrigo para plantações e criação de gado. As florestas

costeiras como mangues, as florestas litorâneas e os pântanos de turfa funcionam como amortecedores contra tsunamis e surtos de tempestades. Nas áreas montanhosas, as florestas ajudam a reduzir o risco de avalanches e deslizamentos de terras.

A mudança climática deve causar mudanças nos ecossistemas das florestas, tanto em latitude quanto em elevação. Em algumas regiões, as florestas podem ser ameaçadas por mudanças nos padrões pluviométricos, nas temperaturas máxima e mínima e por inundação. A mudança climática pode aumentar a incidência e a gravidade de incêndios, pragas e doenças. Essas mudanças nas florestas terão imensas ramificações para as populações rurais, principalmente, para aqueles que dependem diretamente das florestas como meio de subsistência., mas também para aqueles fazendeiros cujos sistemas agrícolas se beneficiam da presença das florestas.

Em alguns casos, os ecossistemas de florestas naturais podem espontaneamente (embora lentamente) se adaptar à mudança climática. Em outros casos, contudo, a intervenção humana pode ser necessária para evitar perdas catastróficas de florestas ou degradação. As técnicas adaptáveis da silvicultura, como a seleção criteriosa de espécies e a melhoria das árvores (em florestas artificialmente estabelecidas), o desbaste e o aprimoramento da gestão de incêndios, aplicadas como parte de um regime de gestão florestal sustentável podem potencialmente atenuar pelo menos alguns dos efeitos negativos da mudança climática.

Gestão florestal sustentável

A gestão florestal sustentável (SFM) abrange um conjunto de objetivos, atividades e resultados destinados a garantir que os bens e serviços derivados da floresta atendam às necessidades atuais, ao mesmo tempo em que garantam a disponibilidade e a contribuição contínuas quanto ao desenvolvimento a longo prazo. Em sentido amplo, a SFM abrange os aspectos administrativos, jurídicos, técnicos, econômicos, sociais e ambientais da conservação e uso das florestas. Ela compreende os sete elementos a seguir:

1. Extensão da floresta. Manutenção da cobertura florestal e repovoamento, incluindo árvores fora das florestas, para suportar as dimensões sociais, econômicas e ambientais da silvicultura.
2. Diversidade biológica. Conservação e gerenciamento da diversidade biológica nos níveis de ecossistema, espécies e genética.
3. Saúde e vitalidade da floresta. Gestão florestal para assegurar saúde e vitalidade.
4. Funções de produção dos recursos das florestas. Manutenção de uma ampla e valiosa variedade de produtos primários das florestas, ao mesmo tempo em que garante a sustentabilidade da produção e da colheita e o não-comprometimento das opções de gestão das gerações futuras.
5. Funções de proteção dos recursos das florestas. Proteção das funções dos ecossistemas dos recursos das florestas.

6. Funções socioeconômicas. Manutenção ou aumento das contribuições dos recursos das florestas para a economia em geral por meio de, por exemplo, empregos, valores gerados pelo processamento e marketing da energia e dos produtos da floresta, comércio e investimentos no setor florestal.
7. Estrutura de governabilidade. Permissão para os dispositivos jurídicos, de políticas e institucionais necessários fornecer apoio aos seis elementos acima descritos, inclusive tomada de decisão participativa, governabilidade e execução das leis, além do monitoramento e avaliação do progresso.

A SFM deve ser a base das intervenções no setor florestal, envolvendo a atenuação mudança climática e a adaptação à mesma, servindo para incorporar o conhecimento especializado acumulado através da prática na silvicultura sustentável. A adesão a esses princípios garante que as intervenções não causem danos imprevistos. O foco em atenuação e adaptação oferece ainda novas oportunidades de financiamento para avançar na agenda da SFM, desenvolver ainda mais o potencial como um instrumento para o desenvolvimento sustentável e a capacidade de proporcionar co-benefícios.

Dispositivos internacionais e Reação do mercado

UNFCCC. Em 1992, os estados signatários que são Partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança Climática (UNFCCC) concordaram em realizar ações comuns para combater a mudança climática. Na III Conferência das Partes (COP 3), realizada em Kyoto em 1997, as Partes adotaram o Protocolo de Kyoto. Segundo o Protocolo, as Partes industrializadas ou os “Países do Anexo I” comprometeram-se a reduzir as emissões de GHGs em uma média de 5,2% abaixo dos níveis de 1990 até 2012. O Protocolo entrou em vigor em fevereiro de 2005.

Sob o Protocolo de Kyoto, três mecanismos flexíveis foram criados: o Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (CDM), a implementação conjunta e o comércio de emissões. Sob o CDM, os países do Anexo 1 podem compensar uma certa parte de suas emissões através de investimentos em seqüestro de carbono ou em projetos de substituição nos países não-pertencentes ao Anexo 1 (em desenvolvimento) e, assim, adquirir reduções certificadas comerciáveis de emissões (CERs). Sob a implementação conjunta, os países do Anexo 1 podem executar em conjunto seqüestros de carbono ou projetos de substituição.

No momento, o CDM permite apenas duas medidas referentes a florestas, ou seja, reflorestamento e florestamento. As emissões reduzidas decorrentes de desmatamentos e degradação florestal estão portanto excluídas. Devido principalmente às provisões rigorosas e complicadas do CDM, apenas um projeto de silvicultura do CDM, um projeto de florestamento das bacias hidrográficas na China, foi registrado até o momento.

A questão de como considerar REDD e os produtos de madeira adquiridos em qualquer dispositivo de mudança climática pós-2012 permanece em discussão pelas Partes.⁵ Na COP

11 da UNFCCC, em Montreal, em 2005, uma Coalizão das Nações das Florestas Tropicais, um grupo de Partes liderado pela Papua Nova Guiné e Costa Rica, colocou em pauta uma proposta para incluir a redução de emissões de desmatamento e degradação florestal nos dispositivos da UNFCCC. Na COP 13 da UNFCCC, em Bali, em dezembro de 2007, as Partes concordaram com o Plano de Ação de Bali, que fornece um ‘roteiro’ para negociações referentes aos dispositivos sobre clima pós-2012. Dentre outras coisas, as Partes concordaram com o estabelecimento de um fundo de adaptação à mudança climática e uma simplificação de regras do CDM para projetos de florestamento e reflorestamento. As Partes também aprovaram uma resolução sobre a redução de emissões decorrentes de desmatamento e degradação florestal. O Plano de Ação de Bali propõe que a gestão florestal sustentável e a redução das emissões decorrentes de desmatamento e degradação florestal sejam consideradas no processo de negociação para um dispositivo sobre o clima pós-2012.

Mercado voluntário de carbono. Em reação às questões e aos dispositivos sobre mudança climática, o setor financeiro internacional definiu o carbono como um produto básico comercializado. Além da conformidade com o mercado de carbono que opera sob os dispositivos do Protocolo de Kyoto, houve o surgimento de um mercado voluntário de carbono. Nesse mercado voluntário, um número cada vez maior de participantes está direcionando compensações baseadas em projetos da silvicultura, inclusive por meio da SFM e da redução de desmatamento e de degradação florestal.

Cinco centros comerciais na Europa e um (a Bolsa do Clima de Chicago) nos Estados Unidos atualmente comercializam em CERs, CERs temporários e produtos derivados (futuros e opções). Além disso, muitos pequenos desenvolvedores de projetos de carbono e consultorias compram e vendem reduções de emissões. O tamanho total do mercado de carbono tem crescido bem rápido, de US\$ 500 milhões em 2004 a cerca de US\$ 60 bilhões em 2007.

Muitos projetos de silvicultura têm optado por participar do mercado voluntário, em vez do mercado de complacência, e muitos o consideram a melhor das duas opções. No momento, 36% do carbono comercializado no mercado voluntário são provenientes de projetos de silvicultura.

Desafios para políticas, programas, instituições e governabilidade

Parcerias globais. Para se preparar para possíveis dispositivos futuros sob a UNFCCC, o Banco Mundial estabeleceu o Mecanismo de Parceria do Carbono Florestal, que tem como objetivo prestar assistência aos países em desenvolvimento em seus esforços de redução de emissões decorrentes de desmatamento e degradação florestal e obter pagamentos para tal iniciativa. Além disso, alguns países como Austrália, Japão e Noruega prometeram contribuir com fundos para prestar assistência aos países que desejam reduzir o desmatamento e a degradação florestal. Teoricamente, medidas para esta finalidade seriam implementadas em estreita colaboração com as iniciativas já existentes referentes a florestas, como o Mecanismo do

Programa Nacional de Florestas, PROFOR, o processo de Execução de Leis Florestais e Governabilidade, além dos 14 membros da CPF. Juntas, essas iniciativas representam uma grande variedade de experiências, conhecimentos e aptidões.

Alimentando o crescimento demográfico. Existe uma previsão de que a população mundial deva chegar a 9 bilhões até 2050. Grande parte do aumento será nos centros urbanos dos países em desenvolvimento, incluindo as cidades de regiões que serão bastante afetadas pela mudança climática. Essa população precisará de alimentos e energia. A Conferência de Alto Nível sobre Segurança Alimentar Mundial realizada em Roma, em junho de 2006, concluiu que a produção mundial de alimentos precisaria duplicar até 2050 para atender essas necessidades.

Tanto nessa conferência quanto em uma reunião subsequente do G8 no Japão, os governos dos países industrializados comprometeram-se a reinvestir em agricultura. O objetivo de se impulsionar a produção agrícola (e a bioenergia) pode ser parcialmente atingido com um aumento da produtividade em terras agrícolas já existentes. Contudo, um aumento da produção significa provavelmente um aumento das pressões a favor do desmatamento, principalmente, nos trópicos. Um aumento na produção de alimentos e de energia pode portanto correr em sentido oposto ao objetivo de se reduzir o desmatamento e a degradação florestal. Para serem eficazes, as políticas destinadas a reduzir o desmatamento e a degradação florestal devem estar portanto estreitamente vinculadas a outras políticas de uso da terra e totalmente integradas nos programas nacionais de desenvolvimento.

O caminho à frente

Os desafios de mudança climática, segurança alimentar e energia afetarão o setor florestal de várias maneiras. Enquanto as florestas desempenham um papel cada vez mais importante em negociações sobre a mudança climática, elas também devem provavelmente ser diretamente afetadas pela própria mudança climática e pela busca de terras para apoiar a produção agrícola e a produção de energia. Este é, portanto, o momento adequado para os líderes florestais tomarem providências.

Os líderes florestais devem:

- ➔ desempenhar um papel ativo e acordado nas negociações de mudança climática, tanto por meio das delegações dos países quanto por observadores, para garantir que todas as potenciais contribuições das florestas, com relação à atenuação da mudança climática, sejam corretamente abordadas e consideradas em dispositivos futuros sobre o clima global;
- ➔ trabalhar sinergicamente com e complementar outras iniciativas destinadas a implementar SFM e abordar florestas e mudança climática;
- ➔ prestar assistência aos países ao enfrentar as causas diretas e indiretas de desmatamento e degradação florestal e ao desenvolver programas nacionais de

atenuação da mudança climática vinculados à SFM, florestamento e reflorestamento, conservação das florestas e a redução de desmatamento e degradação;

- ➔ garantir que os programas nacionais utilizem da melhor maneira as medidas, os conceitos, as ferramentas e as iniciativas existentes, desenvolvidos como parte de esforços ainda maiores para a obtenção da gestão florestal sustentável;
- ➔ trabalhar com parceiros para garantir que os meios de subsistência dos povos indígenas e de outros povos dependentes da floresta sejam preservados em programas nacionais;
- ➔ promover a substituição do carbono através do uso de combustíveis provenientes da madeira produzida de forma sustentável como uma alternativa aos combustíveis fósseis, e o uso da madeira em vez de materiais com altos índices de emissão de gases;
- ➔ trabalhar juntamente com os representantes de outros setores em níveis internacional, nacional e subnacional para garantir que os custos, benefícios e compensações de diferentes opções de uso da terra sejam totalmente considerados no planejamento, na alocação e no gerenciamento do uso da terra;
- ➔ promover a integração das políticas de florestas referentes à mudança climática nas agendas internacionais e nacionais de desenvolvimento;
- ➔ apoiar a implementação da Declaração de Paris sobre a Eficácia da Ajuda, que enfatiza a harmonização de esforços, o alinhamento com programas nacionais, a propriedade por parte dos países, a formulação de capacidade e a responsabilização.

Notas

- 1 Os membros da CPF são: a Secretaria da Convenção sobre Diversidade Biológica, o Centro de Pesquisa Internacional de Florestas, a Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação (FAO), a Secretaria do Mecanismo Global para o Meio Ambiente (GEF), o Centro Mundial de Agrossilvicultura, a Organização Internacional de Madeira Tropical, a União Internacional para a Conservação da Natureza, a União Internacional das Organizações de Pesquisas da Silvicultura, a Secretaria da Convenção das Nações Unidas para o Combate à Desertificação, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente, a Secretaria da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança Climática (UNFCCC), a Secretaria do Fórum sobre Florestas, e o Banco Mundial.
- 2 Os principais GHGs são o dióxido de carbono, óxidos nitrosos, óxidos sulfurosos, metano e fluorocarbonetos.
- 3 Na maioria dos países da África Subsaariana, cerca de 80% do total da energia consumida é proveniente das florestas.
- 4 Os bambus também podem ser usados na substituição do carbono.
- 5 O Protocolo de Kyoto termina no final de seu 'primeiro período de comprometimento', entre 2008 e 2012.

Os principais impulsores do desmatamento fora do setor florestal⁶

Em qualquer país, uma mudança econômica em larga escala—seja induzida por programas específicos de reforma ou causas que vão além das fronteiras do país—tem o potencial de introduzir grandes mudanças na condição do meio ambiente e dos recursos naturais do país. Isso ocorre com frequência nos países em desenvolvimento, onde a exploração do capital natural tem um papel significativo no crescimento econômico, mesmo quando, geralmente, esse crescimento não contribui para o desenvolvimento, especialmente nas regiões sujeitas ao desmatamento.

Causas de desmatamento amplamente mencionadas, listadas em nenhuma ordem específica: pobreza, mudanças econômicas introduzidas por surtos de exportação (como aqueles associados a petróleo e minerais); subsídios agrícolas; demanda de produtos agrícolas e pecuários; distorções de mercado como as que são causadas pelas proibições de exportação de madeira; e governabilidade precária de terras e florestas.⁷ Está cada vez mais claro, contudo, que, com algumas notáveis exceções, o desmatamento é o resultado de um processo complexo de expansão de fronteiras, no qual diferentes impulsores agem sinergicamente. Atividades como extração de madeira ou mineração geralmente aumentam o acesso a áreas florestais e as expõem a um maior risco de incêndio. O cultivo do arroz e a criação de gado geralmente são os primeiros usos da terra desmatada, e podem ser seguidos pela agricultura mecanizada. Embora nas fases iniciais da conversão pequenos proprietários geralmente tenham um papel importante, os grandes fazendeiros geralmente assumem o controle quando o processo de conversão está próximo de ser concluído.

A mudança climática extrema e crônica pode agravar ou atenuar direta ou indiretamente o desmatamento. Inversamente, a redução do desmatamento e a degradação das florestas poderiam atenuar a mudança climática ao reduzir as emissões de dióxido de carbono – uma estratégia potencial conhecida como “redução de emissões decorrentes do desmatamento e da degradação (REDD)”. No contexto da mudança climática, há, portanto, a necessidade de capitalizar as oportunidades para reverter o desmatamento, atenuar os impulsores negativos e avaliar as compensações.⁸

Esta nota apresenta uma visão geral de alguns dos possíveis impulsores do desmatamento, avalia sua importância, discute brevemente os desafios e as oportunidades que apresentam, e sugere algumas medidas para solucioná-los no contexto da mudança climática. Embora o foco seja no desmatamento, vários dos impulsores também desempenham um papel no desmatamento florestal e solucioná-los será essencial para as iniciativas REDD.

Fatores que influenciam o desmatamento

A opinião geral costuma ser a de que a *pobreza* é a causa do desmatamento. Contudo, uma vez que domicílios mais ricos como os de proprietários de ranchos e plantações também desmatam, renda alta não significa necessariamente taxas mais baixas de desmatamento. Na Amazônia brasileira, os domicílios pobres são responsáveis por menos de um quinto do desmatamento. Lá, 39% do desmatamento ocorre em incrementos superiores a 200 hectares. Como os agricultores de subsistência são geralmente incapazes de limpar mais de 20 hectares por ano, esses grandes incrementos são mais facilmente atribuíveis a interesses de relativa riqueza.⁹

Os estudos que modelaram quantitativamente os impactos dos *surtos de exportação de petróleo e minerais* sobre o desmatamento descobriram uma variação significativa entre os países, com os resultados finais associados aos padrões de gastos do governo e do consumidor, do status do mercado de trabalho e de outros fatores. Os aumentos na receita gerados pelo petróleo nos países ricos em recursos podem reduzir a pressão sobre as florestas, se a mão-de-obra e outros recursos forem retirados dos setores florestais e agrícolas e inseridos nos setores de exportação. O surto do petróleo no Gabão resultou na valorização da taxa de câmbio e no crescimento dos setores não comerciais, mas não levou a um aumento no desmatamento. Em contraste, embora o surto do petróleo tenha desencadeado as mesmas forças no Equador, o desmatamento acelerou.¹⁰

Os *subsídios agrícolas* há muito contribuíram para o desmatamento ao fornecer aos agricultores subsídio aos preços, proporcionando dessa forma incentivos para aumentar a produção, geralmente com o desbravamento da terra. As *metas de produção e consumo* de bioetanol e biodiesel recentemente estabelecidas e os subsídios relacionados que são oferecidos em mais de 35 países no mundo inteiro provavelmente terão um efeito semelhante.¹¹

Concluiu-se que as proibições de exportação de madeira promovem somente uma modesta expansão da capacidade de processamento interno, enquanto encoraja a exploração exagerada dos recursos florestais reduzindo o preço interno da madeira.¹² No entanto, a extração da madeira e outras formas de exploração de florestas provavelmente não resultarão em uma perda florestal permanente, a menos que os preços da terra tornem-se suficientemente baixos ou os subsídios agrícolas ou outros incentivos forneçam incentivos para desbravar a terra, encorajando a agricultura e a pecuária a mudar para áreas desmatadas.¹³

Um estudo do corredor da rodovia BR-163 na Amazônia Central do Brasil concluiu que uma melhoria da governabilidade poderia reduzir a perda florestal em cerca da metade do que pode se esperar com negócios de rotina em uma projeção de 30 anos.¹⁴ As melhorias na governabilidade e nos acordos institucionais também podem moderar o aumento do desmatamento que é geralmente associado ao aumento da renda.¹⁵

Oportunidades e desafios criados pela mudança climática

As florestas diferem no que diz respeito às pressões para desmatamento, à extensão e profundidade da pobreza local e às conseqüências ambientais de sua conversão. As medidas políticas devem levar essas diferenças em consideração. A seguir, a abordagem usada por Chomitz e outros. (2007), três categorias de florestas; as florestas podem ser divididas em três categorias baseadas em combinações diferentes de pressão econômica, segurança de posse florestal e circunstâncias ambientais. As três categorias podem ser usadas para identificar oportunidades e desafios resultantes da mudança climática e determinar como a mudança climática tende a afetar os impulsores do desmatamento.

- (i) *Mosaicos de agricultura e florestas*: a floresta é esparsa, mas as taxas de desmatamento são altas e a biodiversidade única está ameaçada.
- (ii) *Fronteiras e áreas controversas*: as pressões pelo desmatamento e degradação são altas ou crescentes e o controle é geralmente precário e caracterizado por conflitos.
- (iii) *Áreas situadas além da fronteira agrícola*: a floresta é abundante, há poucos habitantes indígenas e há uma certa pressão sobre os recursos madeireiros.

O mais provável é que a mudança climática aumente os impulsores do desmatamento nas duas primeiras categorias. Um declínio na produtividade agrícola causado pela redução crônica das chuvas, por exemplo, pode induzir os agricultores a buscar mais terra agrícola e conseqüentemente desbravar mais florestas. Uma elevação nos preços dos alimentos devido à redução da produtividade pode aumentar posteriormente a pressão para expandir áreas agrícolas.

Medidas políticas como o subsídio de insumos agrícolas, a redução de tarifas de importação para insumos e produtos agrícolas básicos, e/ou acesso melhorado ao crédito, geralmente são usadas para melhorar a produtividade agrícola ('intensificação') e reduzir os preços dos produtos agrícolas básicos. De uma forma perversa, contudo, essas medidas podem resultar em *extensificação*—a introdução de produção agrícola em áreas que não eram utilizadas anteriormente ou que eram usadas para fins menos intensos. Isso ocorre com mais freqüência onde o cumprimento do direito à propriedade de terra e a gestão florestal são precários. Um melhor acesso ao crédito resultará no desmatamento se os fundos forem usados para expandir a área de terra dedicada à agricultura em detrimento das florestas.

A produção de bioenergia pode substituir o uso de combustível fóssil com poucas emissões de dióxido de carbono líquido (exceto combustíveis fósseis usados durante a produção de biomassa, colheita, transporte e conversão). No caso dos biocombustíveis líquidos, a maior parte dos sistemas de produção resulta na redução de emissões de gases do efeito estufa em comparação com as alternativas de combustíveis fósseis, mas somente quando a produção de matéria-prima não resulta em grandes mudanças aos estoques de carbono encontrados nos solos e na cobertura vegetativa. Contudo, se as florestas ou terras turfosas forem convertidas para a produção de bioenergia, as emissões resultantes da perda do estoque de carbono podem

superar em muito quaisquer reduções obtidas com a substituição de biocombustíveis líquidos por combustíveis fósseis.¹⁶ A maior parte dos impactos causados pela expansão do biocombustível em florestas é indireta, geralmente o resultado do deslocamento da criação de gado.

A coleta tradicional de biomassa para energia rural pode levar a significativas emissões de gases de efeito estufa líquidos em comparação com alternativas como o querosene, se a biomassa não for substituída, por exemplo, por meio do reflorestamento. Devido às perdas na conversão, esse impacto é bastante ampliado se a bioenergia for usada como carvão. Contudo, o impacto pode ser reduzido, com a criação de lotes de madeira em fazendas e outros sistemas de produção de biomassa ou com a introdução de uma gestão florestal sustentável para áreas de florestas naturais.

A mudança climática também pode criar oportunidades para reduzir os impulsores do desmatamento. Se os formuladores de políticas e o público estiverem mais conscientes a respeito dos impactos climáticos, haverá também mais apreciação pelos serviços ecológicos prestados pelas florestas. A crescente conscientização sobre o papel das florestas na melhoria da produtividade do solo, no seqüestro de carbono e no aumento da disponibilidade de água eleva a perspectiva de que a depreciação crônica das florestas tenha oportunidade de ser revertida.

Os mercados de serviços ecológicos também são crescentes ou emergentes. Indivíduos e corporações estão investindo em mercados voluntários de carbono, comprometendo recursos financeiros para reduzir e compensar os impactos negativos da mudança climática. A realização de pagamentos aos proprietários de terra que mantêm coberturas florestais foi experimentada em muitos países e foi especialmente bem-sucedida na América Central,¹⁷ proporcionando a oportunidade de estender esse esquema para o âmbito mundial.

No nível doméstico rural, a diversificação da renda e de portfólios de subsistência é um dos vários mecanismos de adaptação à mudança climática. Os domicílios podem incluir o cultivo de árvores ou a gestão florestal em seus portfólios, uma vez que ambos são uma fonte de segurança e renda adicionais (para a madeira e outros produtos que produzem, e também para créditos de carbono) contra os danos relacionados ao clima causados a sua produção agrícola.

Outras considerações

De acordo com a discussão precedente, muitos dos impulsores do desmatamento residem fora do setor florestal—expandindo a produção agrícola e pecuária, o desenvolvimento da infra-estrutura, o crescimento da população, a urbanização e o crescimento energético (incluindo o crescimento no setor de biocombustíveis). Poderosos lobbies do setor agrícola e energético, tanto nos países desenvolvidos quanto nos países em desenvolvimento, com freqüência são capazes de arruinar o progresso no setor florestal ao garantir apoio político para

políticas, programas e subsídios que afetam negativamente a saúde e a integridade dos recursos florestais. A gestão de florestas sustentáveis e outras opções de uso de terras baseadas em florestas, especialmente aquelas que podem contribuir diretamente para apoiar a subsistência de áreas rurais, geralmente são colocadas em maior desvantagem.

Se os países desenvolvidos e em desenvolvimento e os doadores estiverem falando sério com relação à redução de emissões de gases de efeito estufa com a redução do desmatamento e a degradação das florestas, um ponto de partida frutífero seria identificar e excluir incentivos perversos que permitem que a terra, que seria de outro modo mantida como floresta, seja convertida para outros usos agrícolas. É necessário um trabalho analítico específico de cada país sobre sistemas para monitoração das condições florestais e do bem-estar dos moradores de florestas. Isso tornará as alocações e regulamentações de terras e florestas mais transparentes, e apoiará organizações da sociedade civil que monitoram a conformidade regulatória do governo, de proprietários de terra e concessionários florestais. Essas análises devem focar maneiras de melhorar a eficácia das regulamentações criadas para o uso da terra e de florestas visando a resolver problemas relacionados a monitoração, cumprimento e conformidade.¹⁸

Ações recomendadas

Para governos nacionais (especialmente aqueles em países candidatos ao REDD)

- ➔ Na preparação de planos nacionais do REDD, promover e divulgar avaliações totalmente independentes dos impactos de políticas, programas, subsídios e incentivos relacionados ao uso da terra.
- ➔ Usar essas avaliações para identificar e excluir os subsídios que resultam na conversão de florestas em usos de terra abaixo do ideal (ex., pasto de baixa produtividade).

Para os governos nacionais de países OECD e para aqueles com economias emergentes

- ➔ Promover revisões transparentes, competentes e independentes dos impactos das políticas nacionais dos setores agrícola, energético e comercial sobre o desmatamento tropical visando a complementar salvaguardas específicas existentes que, por exemplo, buscam impedir a importação de madeira ilegal.

Referências

Barbier e outros. (1994), Bhattarai e Hammig (2004), Capistrano (1990), Chomitz (2006), Chomitz e outros (2007), Cropper e outros. (1999), Fargione e outros. (2008), Koplou, 2007 Kaimowitz 2008, Soares-Filho e outros. (2004), Vincent 1994Wunder (2003), Wunder e Sunderlin (2004), Schneider e outros. (2002)

Notas

- ⁶ Esta nota resume a discussão das reuniões do The Forest Dialogue (TFD) em preparação para o Fórum Global de Líderes Florestais Globais e, como tal, não reflete necessariamente as visões de nenhum indivíduo ou organização.
- ⁷ Na maioria dos casos, o desmatamento descreve a remoção completa e de longo prazo da cobertura arbórea.
- ⁸ Uma avaliação das compensações ajuda a identificar onde, em um contexto particular, o desmatamento pode ser justificado social, ambiental, financeira e/ou politicamente.
- ⁹ Chomitz e outros. (2007).
- ¹⁰ Wunder (2003), Wunder e Sunderlin (2004).
- ¹¹ Por exemplo, o custo do subsídio médio nos Estados Unidos para substituir o petróleo por biocombustíveis é de quase US\$1,40–1,70 por galão de gasolina equivalente e US\$2,00–2,35 por galão de diesel equivalente (Koplou 2007).
- ¹² Capistrano (1990), Barbier e outros. (1994), Vincent (1994).
- ¹³ Cropper e outros. (1999), Schneider e outros. (2002).
- ¹⁴ Soares-Filho e outros. (2004).
- ¹⁵ Bhattarai e Hammig (2004).
- ¹⁶ Fargione e outros. (2008).
- ¹⁷ Costa Rica e México têm os programas maiores: nos últimos 10 anos, a Costa Rica investiu mais de US\$200 milhões em PES; no México, os pagamentos aumentaram de US\$3,6 milhões para mais de US\$100 milhões (Kaimowitz 2008).
- ¹⁸ Chomitz (2006).

Abordagem da demanda da governança florestal para o REDD¹⁹

Esta nota define os principais desafios e oportunidades da governança que provavelmente surgirão nos programas que promovem a redução do desmatamento e da degradação como medidas de atenuação da mudança climática.

Antecedentes

O desmatamento e a degradação de florestas são as causas principais do aquecimento global, juntos respondem por 17,4% das emissões globais de gases de efeito estufa (GHG) e mais de um terço de emissões dos países em desenvolvimento. Recentemente, foram feitas propostas para incluir a estratégia de redução de emissões causadas pelo desmatamento e degradação florestal (comumente conhecida como REDD) no escopo potencial do regime de mudança climática pós-2012. Na 13ª Conferência das Partes (COP) para a Convenção das Nações Unidas sobre Mudança Climática (UNFCCC) realizada em Bali, Indonésia em dezembro de 2007, o Órgão Subsidiário de Assessoria Técnica e Científica deu sugestões para a redução de emissões causadas pelo desmatamento nos países em desenvolvimento. Um eventual mecanismo pós-2012 da REDD provavelmente envolveria uma compensação para os países que reduzissem as taxas de desmatamento para abaixo das linhas de base nacionais históricas. Isso implicaria na medição e compensação das reduções de emissões em âmbito nacional e não em projetos separados (como é atualmente o caso do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo). A decisão da COP apela aos países anfitriões que implementem projetos piloto do REDD antes de 2012.²⁰

O desmatamento é mais comumente impulsionado por fatores externos ao setor florestal. Elas compreendem: falhas do mercado como a subvalorização de serviços de ecossistemas; incentivos perversos como os subsídios agrícolas; pressões da população e a necessidade de garantir meios de subsistência; e a corrupção, a ganância e o natureza de acesso aberto do recurso. Controlar esses fatores requer claramente o realinhamento de incentivos econômicos em favor das florestas, o desenvolvimento de meios de subsistência alternativos atraentes, e medidas de combate à corrupção.

Tratar dos impulsores fundamentais do desmatamento e garantir a sustentabilidade das abordagens para a redução do desmatamento e da degradação requer atenção da governança florestal.²¹ Nesse contexto geral, os seguintes problemas estão comprovadamente no topo da lista dos problemas de governança: fornecer clareza sobre a posse e o uso da terra; reduzir conflitos legislativos; melhorar leis e regulamentações que regem e fornecem incentivos; estabelecer contratos sobre o período com o qual os proprietários de terra concordam em proteger suas florestas; compartilhamento equitativo de benefícios; controle de extração de madeira e corrupção; e encorajar uma tomada de decisão participativa.

Principais aspectos da governança florestal para o REDD

A idéia básica que fundamenta o REDD é que a redução do desmatamento e da degradação da floresta leva à redução de emissões de gases do efeito estufa. Em uma abordagem de âmbito nacional ao REDD, um país que demonstra esse tipo de redução seria capaz de reivindicar créditos de carbono, que poderiam depois ser vendidos no mercado. Os países que participam do REDD precisariam calcular uma linha de base nacional de emissões que serviria de parâmetro para medir as mudanças na taxa de desmatamento e degradação florestal e para emitir créditos de carbono. Comparado ao REDD em nível de projeto, creditar reduções de emissões em âmbito nacional seria muito mais vantajoso, pois solucionaria o problema de vazamento nacional de carbono por meio de deslocamento. Contudo, vários países anfitriões potenciais e uma série de outros grupos interessados declararam sua preferência por abordagens baseadas em projetos, em parte devido às complexas questões de governança que tendem a dificultar o controle dos impulsores de desmatamento no âmbito nacional.

Dada essa ampla compreensão do REDD, os desafios da governança para sua implementação se encaixam em três grupos:

- (i) aqueles relacionados a projetos que visam reduzir o desmatamento e a degradação (informados por meio de experiências na assistência técnica, diálogo político e implementação de projetos no setor);
- (ii) aqueles que surgem no contexto de uma abordagem em âmbito nacional (como a criação de linhas de base, monitoramento e crédito, etc.); e
- (iii) aqueles relacionados ao comércio do carbono (créditos pela redução de emissões) nos mercados nacionais e internacionais.

1. Problemas de governança provenientes de experiências relacionadas à implementação de projetos do REDD

- ➔ *Clareza sobre os direitos de posse e o uso de recursos.* Em muitos países com florestas tropicais, os direitos de posse e usufruto não são claros, com reivindicações concorrentes pela terra entre diferentes camadas dos governos e entre os governos, o setor privado, comunidades locais e povos indígenas. Em muitos lugares, esclarecer os direitos à terra e aos ativos de carbono e introduzir um controle mais eficaz sobre os recursos serão prioridades fundamentais para a reforma da governança REDD.
- ➔ As formas como as disputas de posse são resolvidas terão um impacto significativo na medida em que o REDD beneficia os pobres.
- ➔ *Planejamento do uso da terra.* Um elemento essencial de qualquer estratégia REDD será avaliar o uso da terra, levando em consideração aspectos biofísicos, econômicos e sociais. Isso contribuiria para uma boa governança no âmbito local ao facilitar a identificação, seleção e adoção de alternativas para o uso da terra que melhor atendessem às necessidades dos grupos interessados locais e que conservassem e

gerenciassem de modo sustentável os ecossistemas florestais. Além disso, talvez fosse necessário formular um programa de zoneamento para o uso da terra ou revisar um programa já existente.

- ➔ *Incentivos perversos.* A implementação eficiente do REDD exigirá a eliminação de incentivos financeiros para conversão de florestas, e a reforma de regimes de impostos e subsídios para criar incentivos para a proteção florestal. Algumas leis e regulamentações relacionadas a impostos que foram historicamente desenvolvidas para fins específicos podem não ser mais relevantes. Algumas podem prejudicar os esforços voltados à redução do desmatamento. Talvez seja necessário realizar uma análise independente da situação existente e de reformas potenciais para determinar os papéis potenciais que interesses adquiridos provavelmente desempenharão.
- ➔ *Reforma institucional mais ampla.* Os governos precisarão garantir que diferentes órgãos tenham responsabilidades claras e trabalhem em conjunto para reduzir o desmatamento e a degradação florestal. Isso será especialmente importante aos órgãos criados para distribuir compensações para aqueles que devem renunciar a rendas de atividades que foram previamente associadas ao desmatamento ou à degradação florestal.
- ➔ *Cumprimento das leis florestais.* Para a implementação eficaz de leis relacionadas ao REDD será necessário que essas leis sejam consideradas legítimas por aqueles que deverão cumpri-las e que exista um nível adequado de capacidade de execução para desencorajar violações. Será importante controlar a extração ilegal de madeira, invasões e corrupção.

2. Problemas de governança provenientes de uma abordagem nacional contábil do carbono ao REDD

De acordo com uma abordagem nacional do REDD, o governo buscaria políticas voltadas à redução da taxa de desmatamento tendo como parâmetro uma linha de base nacional. Isso exigiria:

- ➔ *Uma estratégia nacional de REDD.* Os governos precisariam desenvolver uma estratégia nacional para abordar vários impulsores do desmatamento inter-relacionados social, política e economicamente no âmbito nacional. Para ter mais chance de sucesso, seria organizado um planejamento para essa estratégia em consulta com uma ampla série de grupos interessados, incluindo proprietários e gerentes florestais, povos indígenas e comunidades locais, e todos os níveis do governo. A estratégia incluiria programas piloto para algumas das atividades identificadas como necessárias para reverter tendências de desmatamento—atividades como aquelas relacionadas à promoção de meios alternativos de subsistência.
- ➔ *Distribuição equitativa de benefícios.* Serão necessários processos financeiros transparentes e responsáveis para garantir que os pagamentos dos créditos de carbono gerem incentivos suficientes ao REDD e que sejam distribuídos equitativamente entre os proprietários de florestas, e que conflitos potenciais a cerca desses pagamentos possam ser resolvidos de forma justa.

- ➔ *Criar uma responsabilização nacional pelo REDD e uma infra-estrutura para lidar com créditos.* Para tornar o REDD operacional é provável que seja necessário desenvolver uma infra-estrutura complexa.²² Os governos nacionais precisarão alocar recursos suficientes para garantir que a infra-estrutura necessária seja criada de modo a garantir seu funcionamento eficiente.
- ➔ *Linhas de base, monitoramento e verificação de inventários.* Os governos nacionais também precisariam estabelecer a infra-estrutura e a capacidade necessárias para desenvolver linhas de base nacionais e concordar com elas, e a capacidade de medir e verificar suas conquistas tomando essas linhas como parâmetros.

3. Considerações internacionais a respeito da governança

O REDD teria como objetivo criar créditos de carbono permutáveis e negociáveis pelo sistema bancário, encorajando dessa forma o investimento do setor privado. Há a necessidade, portanto, de desenvolver regras com relação ao comércio e à permuta de créditos de carbono florestal nos mercados internacionais financeiros e de *commodities*. Essas regras incluiriam critérios (com base na qualidade da governança do setor em um país) que poderiam ser usados pelos investidores para avaliar a qualidade dos créditos.

Ações indicativas

Em muitos países, melhorar a governança florestal é uma tarefa pesada, mas pode ser facilitada pela identificação dos elementos mais essenciais para a implementação bem-sucedida do REDD (e outras opções de atenuação da mudança climática baseada em florestas e adaptação à mesma) e sua priorização.

Com base em nossa análise a respeito dos impulsores do desmatamento, nossas suposições sobre como o REDD irá trabalhar, e nossa compreensão dos requisitos institucionais para o investimento do setor privado, identificamos uma série de intervenções relacionadas à governança que facilitarão a participação de nações com florestas tropicais no REDD e garantirão que iniciativas do REDD fossem confiáveis e sustentáveis.

Resumo das principais intervenções da governança relevantes para as iniciativas REDD

Desenvolver e implementar uma estratégia nacional de REDD.

- ➔ Estabelecer um plano de ação para abordar vários impulsores do desmatamento inter-relacionados social, política e economicamente no âmbito nacional.
- ➔ Organizar consultas com os grupos interessados
- ➔ Elaborar estruturas financeiras robustas e transparentes para uma distribuição equitativa de benefícios entre os grupos interessados relevantes

- ➔ Criar uma infra-estrutura REDD (para contabilização e tratamento dos créditos, implementação de estratégia, etc.)
- ➔ Iniciar um teste piloto

Estabelecer uma linha de base de emissões e um sistema para monitorar a linha de base

- ➔ Avaliar níveis históricos de emissões e desenvolver e revisar as opções para um cenário de referência confiável
- ➔ Garantir um sistema de monitoramento de emissões participativas, incluindo o fornecimento de monitores e certificadores independentes
- ➔ Oferecer formação e treinamento de capacidades nacionais para melhorar o monitoramento da cobertura florestal e dos estoques de carbono

Esclarecer as questões relacionadas ao uso, posse e acesso à terra

- ➔ Reformar a posse de terra e esclarecer os direitos de acesso e uso.
- ➔ Realizar um planejamento e zoneamento do uso da terra.
- ➔ Estabelecer a capacidade de prestar serviços de apoio para uma gestão de florestas sustentáveis, reduzir o impacto da extração da madeira, certificação florestal, silvicultura comunitária, pagamentos por serviços de ecossistemas, intensificação agrícola, etc.

Melhorar a estrutura legislativa

- ➔ Reformar a legislação para encorajar a gestão florestal sustentável, encorajar a silvicultura comunitária, pagamentos por serviços de ecossistemas, etc., e conciliar leis conflitantes e abuso do poder legislativo
- ➔ Fortalecer o papel das salvaguardas sociais e ambientais
- ➔ Eliminar incentivos financeiros que encorajam esquemas de assentamento e conversão da terra florestal
- ➔ Reformar impostos (ex., para eliminar subsídios /incentivos tributários perversos)

Reformar instituições dos setores florestais, agrícolas e outros

- ➔ Esclarecer os papéis e as responsabilidades (incluindo, nas organizações descentralizadas, em diferentes níveis do governo)
- ➔ Formar capacidades, fortalecer instituições e aumentar os incentivos aos funcionários públicos
- ➔ Aumentar a transparência, controlar a corrupção e promover abordagens éticas

Melhorar os mercados financeiros nacionais e internacionais

- ➔ Desenvolver regras claras e simples para tornar os créditos de carbono florestal facilmente permutáveis e negociáveis nacional e internacionalmente

Reforçar a aplicação da lei

- ➔ Aumentar a capacidade de aplicar as leis florestais e o controle da extração ilegal da madeira, e instituir requisitos ambientais e de planejamento tais como salvaguardas
- ➔ Formar capacidade em organizações não-governamentais
- ➔ Fortalecer o sistema jurídico para garantir sua eficácia e independência

Referências

Nussbaum, Ruth, personal communication, julho de 2008.

Saunders, Jade, Johannes Ebeling e Ruth Nussbaum (2008). Forest Governance and Reduced Emissions from Deforestation and Degradation, Chatham House Briefing Note, Chatham House, UK.

Banco Mundial (2008). Forests Sourcebook, World Bank, Washington, DC, USA.

Notas

- ¹⁹ Esta nota resume a discussão que surgiu nas reuniões do The Forest Dialogue na condução para o Fórum Global de Líderes Florestais e, como tal, não reflete necessariamente o ponto de vista de nenhum indivíduo ou organização.
- ²⁰ Além do REDD, o florestamento, o reflorestamento e outras medidas relacionadas a florestas fornecem grandes oportunidades de atenuar a mudança climática e contribuir com benefícios associados. No entanto, esta nota enfoca o REDD.
- ²¹ A governança do setor florestal refere-se ao modus operandi pelo qual representantes do governo e instituições (formal e informal) adquirem e exercem autoridade na gestão dos recursos do setor para manter e melhorar o bem-estar e a qualidade de vida daqueles cujos meios de subsistência dependem do setor. A boa governança florestal é caracterizada pela formulação de políticas previsíveis, abertas e informadas com base em processos transparentes, por uma burocracia imbuída de ética profissional, um braço do poder executivo do governo responsável por suas ações, e uma sociedade civil forte que participa das decisões relacionadas à gestão do setor e de outros assuntos públicos, e tudo isso dentro da lei. A boa governança é fundamental para a obtenção de resultados de desenvolvimento positivos e sustentáveis no setor, incluindo a eficiência da gestão de recursos, uma maior contribuição para o crescimento econômico e serviços ambientais, e a distribuição equitativa de benefícios.
- ²² Essa infra-estrutura tende a tomar como base os requisitos de acordo com os quais os países do Anexo 1 podem iniciar o mecanismo de permuta, conforme disposto no Artigo 17 do Protocolo de Kyoto.

Direitos de posse, propriedade e carbono²³

Os povos indígenas têm relações históricas fortes e profundas com suas terras ancestrais e os recursos naturais. Essas relações têm dimensões culturais, socioeconômicas e espirituais, e influenciaram o desenvolvimento de instituições e práticas consuetudinárias para a gestão das florestas e de outros recursos. Os recursos naturais fundamentam seus meios de subsistência, sua organização social, suas identidades e a sobrevivência da sua cultura.

A gestão comunitária de florestas e outras terras é maior em escala e está ligada mais intensamente a outros setores do que normalmente é reconhecido. A propriedade da comunidade sobre as florestas quase dobrou nos 15 anos anteriores a 2002, passando de 143 milhões de hectares para 246 milhões de hectares. No mesmo período, a área estimada em domínio público, mas com administração coletiva, aumentou de 18,5 milhões para 131 milhões de hectares. Portanto, a área de florestas pertencentes e administradas pela comunidade em 2002 totalizava pelo menos 377 milhões de hectares, representando 22% de todas as florestas de países em desenvolvimento e três vezes a área de florestas pertencentes a indústrias e indivíduos.²⁴ Um estudo recente verificou que essa tendência em direção a uma maior propriedade comunitária continuou entre 2002 e 2008.²⁵

Antecedentes

As estruturas políticas e de posse podem criar tanto estímulos como desestímulos à gestão de florestas e pode facilitar ou prejudicar o acesso de produtores de baixa renda às florestas e aos mercados florestais. Para minimizar as conseqüências prejudiciais para os pobres que dependem das florestas, incluindo os povos indígenas, as intervenções devem evitar:

- ➔ estruturas regulatórias que sobrecarreguem as pessoas de baixa renda;
- ➔ políticas tributárias e tarifárias que desestimulem a participação no mercado;
- ➔ normas ambientais que aumentem os custos para produtores de baixa renda até o ponto de eles não conseguirem cumprir (incentivando assim o comportamento 'criminoso');
- ➔ barreiras para produtores de baixa renda externas ao setor florestal, como regulamentações para pequenas empresas e falta de acesso a treinamento técnico ou apoio financeiro.

Os regimes existentes e propostos para áreas protegidas podem apoiar os direitos e as subsistências locais com a criação de zonas de co-gestão e a proteção dos moradores locais contra incursões de estrangeiros e atividades extrativistas. Contudo, eles também podem prejudicar os direitos, se forem demasiadamente restritivos ou se gerarem sobreposição de causas.

Os estudos mostraram que as taxas de desmatamento são mais baixas quando a posse das florestas é garantida. Os mecanismos de gestão dos recursos da comunidade em sistemas de posse consuetudinária de terras têm grande potencial de reduzir os impactos sociais e ambientais negativos do desenvolvimento. O modelo de posse consuetudinária de terras é apoiado por um reconhecimento crescente da legitimidade dos direitos dos povos indígenas e de outras comunidades dependentes da floresta à terra e aos recursos naturais.

Embora a legislação internacional reconheça os direitos dos povos indígenas às terras ancestrais e aos recursos naturais, e alguns países tenham começado a reconhecer esses direitos nas legislações nacionais, a situação está longe de ser uniforme. Na Austrália, Bolívia, Brasil, Canadá, Chile, Equador, Guatemala, Honduras, Índia, Indonésia, Malásia, Nicarágua, Peru e nas Filipinas, por exemplo, o reconhecimento dos direitos das comunidades indígenas foi assunto de grandes debates e conflitos nacionais. Apesar disso, cada um desses países também tem exemplos de grandes progressos no tratamento dessas questões. Em muitos deles, áreas florestais significativas foram reconhecidas como territórios ou reservas indígenas e cada vez mais áreas de florestas públicas estão sendo consideradas para concessões comunitárias. Na África, a designação de florestas públicas como florestas de comunidades está se expandindo – principalmente em Burkina Faso, Camarões, Gâmbia, Moçambique, Ruanda, Senegal, Tanzânia, Uganda e Zimbábue. Entretanto, a transferência efetiva tem sido extremamente limitada e ocorreu mais em florestas muito degradadas ou em arranjos institucionais que são impraticáveis ou que geram conflitos com organizações locais. Mesmo em países com as maiores áreas de florestas em concessões públicas — Canadá, Camboja, República Democrática do Congo, República do Congo, República Popular Democrática do Laos e a Federação Russa — as transmissões de posse das terras estão em discussão. A China alocou mais de 100 milhões de hectares de florestas coletivas. O sucesso das plantações nessas florestas sustenta um aprofundamento dos direitos coletivos e incentiva a extensão de políticas favoráveis às comunidades locais.

A maioria dos outros países não reconhece legalmente os direitos indígenas às terras e ao uso dos recursos naturais, e aqueles que reconhecem não têm como proteger esses direitos na prática. Na maioria das áreas indígenas, as dificuldades são aumentadas pela falta de demarcação ou de concessão de títulos ou à falta da documentação correspondente. Desse modo, as áreas e terras ancestrais atualmente ocupadas e o uso dos recursos (se forem diferentes) geralmente carecem de reconhecimento ou proteção legal. Alguns países regulamentam o uso das florestas de acordo com as atitudes e os valores da cultura predominante em formas que não favorecem os usos tradicionais dos povos indígenas. As questões normalmente controversas incluem a propriedade comunitária, o reconhecimento (ou não) de locais sagrados, a regulamentação ou a proibição da caça e a proibição de agricultura itinerante.

As atividades do setor florestal fornecem tanto oportunidades como riscos para os povos indígenas e outras comunidades dependentes da floresta. Diversas questões normalmente exigem uma consulta informada com os povos indígenas. Entre elas incluem-se os direitos e conflitos relativos aos recursos florestais. É comum surgirem problemas relativos aos meios de subsistência locais e às práticas de gestão dos recursos naturais, como é o caso de questões de

organização social, diversidade social e cultural, conhecimentos indígenas, e relações entre gêneros e gerações. As consultas relativas aos riscos sociais e políticos podem melhorar nossa compreensão das vulnerabilidades das comunidades locais. Os acordos colaborativos (que estão ganhando terreno rapidamente) e a maior participação das comunidades dependentes da floresta exigem a formulação de capacidade, bem como acordos que institucionalizem a participação e a representação dessas comunidades nos processos e nos órgãos de tomada de decisões.

Oportunidades e desafios gerados pela mudança climática

As crises inter-relacionadas de mudança climática e energia estão conduzindo os fluxos financeiros, as alocações de uso das terras e uma nova arquitetura internacional de mercados, instituições e regulamentações. Os esquemas de pagamento e os mercados emergentes de carbono e outros serviços de ecossistemas, tais como fluxos de água e conservação da biodiversidade, levantam questões que são similares àquelas associadas com a posse e os direitos de propriedade das florestas.

A silvicultura de carbono, por exemplo, representa diversos riscos, incluindo os seguintes:²⁶

- ➔ renovação e até crescimento do controle estatal e ‘especialista’ das florestas
- ➔ apoio para modelos de conservação de florestas contra as pessoas e excludentes
- ➔ violações de direitos territoriais e de terras consuetudinárias
- ➔ contratos comunitários desiguais e abusivos
- ➔ especulação de terras, grilagem de terras e conflitos de terras (tais como os causados por reivindicações concorrentes de compensações para evitar o desmatamento).

A menos que esses problemas sejam tratados adequadamente, é pouco provável que os povos dependentes da floresta participem dos mercados de carbono devido à sua incapacidade de assumir riscos, à falta de organização para gerar economias de escala, à limitação de terras e capital de investimento, e geralmente à falta de clareza dos direitos de uso e propriedade.

Os mercados emergentes de serviços de ecossistemas, incluindo o de carbono, podem ser um meio pelo qual os governos e as comunidades locais incrementem os direitos florestais. Um esquema piloto REDD ou créditos de carbono, por exemplo, poderia ser um mecanismo para obter apoio técnico complementar e proporcionar retornos adicionais aos produtores de baixa renda que estejam gerenciando as florestas com lucros mínimos. Se forem feitos com insensibilidade, contudo, eles também poderiam estabelecer precedentes perigosos ao introduzir novas incertezas — como as criadas se a agricultura itinerante ou outras práticas tradicionais forem consideradas inaceitáveis, ou com o estabelecimento de contratos de longo prazo em regiões onde a posse da terra está em contestação, a extinção do acesso e do uso tradicional, ou o aumento dos preços das florestas fora do alcance das comunidades locais.

O potencial de novos esquemas de carbono para promover abordagens que estendam a autoridade normativa pública além das áreas protegidas a fim de controlar o uso das terras e o desmatamento também é uma preocupação. Isso seria contraproducente uma vez que iria reverter o padrão de transferência da autoridade de gestão florestal e aumentar o potencial de conflito.

A questão de a quem pertence o carbono—seja ele emitido, conservado ou seqüestrado—tem sido pouco debatida nos níveis nacional e internacional. Além disso, poucos países começaram a abordar as questões de direitos de propriedade que envolvem o seqüestro, as emissões e a comercialização do carbono. Comprometidos como estão em questões de soberania nacional, a maioria dos esquemas propostos para a redução das emissões nas áreas florestais negligenciam as questões de participação, propriedade, compartilhamento de benefícios e resultados do desenvolvimento. Mesmo as modalidades simplificadas de projetos de florestamento e reflorestamento em pequena escala regidas pelo Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (CDM) do Protocolo de Kyoto, que foram desenvolvidas para permitir que as comunidades participem do CDM mais ativamente, não reduziram os altos custos de instalação e de transações associados com a preparação do projeto. Esses altos custos, e as exigências de direitos de propriedade claros para o investimento, dificultaram muito para as comunidades pobres iniciar projetos de CDM de florestamento e reflorestamento.²⁷

Considerações e ações indicativas

Os projetos e programas relativos a mudanças climáticas em áreas florestais devem ser planejados tendo em vista as oportunidades, as dificuldades e os riscos dos povos indígenas e outras comunidades dependentes das florestas. Podem ser necessárias atividades específicas, desenvolvidas com consulta às comunidades afetadas, para apoiar e proteger os direitos e o bem-estar dessas comunidades.

As áreas de ação a seguir podem ser adotadas.

- ➔ A posse da terra e dos recursos é o elemento mais importante para a sobrevivência dos povos indígenas e de outras comunidades dependentes da floresta, e deve ser avaliada e abordada nas atividades florestais. Os direitos dos povos indígenas e de outras comunidades dependentes da floresta à terra e aos recursos devem ser reconhecidos e, se necessário, devem ser desenvolvidas estruturas legais adequadas para garantir esses direitos.
- ➔ A gestão florestal eficaz é obtida mais facilmente através da participação local estabelecida por uma base comum. Isso geralmente implica em reservar tempo suficiente para a compreensão mútua e a aceitação das metas e estratégias; criar e manter a transparência durante todo o processo; e reconhecer que as metas vão mudar e que colaboração não significa consenso.

- ➔ O papel dos líderes locais na realização da mudança pode ser crítico. Portanto, uma boa intervenção seria ajudar o surgimento de líderes e organizações que representem as comunidades ou os povos indígenas, promovendo o aprendizado e facilitando as oportunidades para discutir as questões diretamente com o governo.
- ➔ Em geral, os povos indígenas e outras comunidades dependentes da floresta têm sido vistos somente como trabalhadores braçais, guardas de parques, ou para a coleta ou produção de matérias-primas. É necessário suporte para pequenas empresas e empreendimentos conjuntos nos quais os povos indígenas e outras comunidades dependentes da floresta tenham uma participação nos produtos enquanto eles percorrem a cadeia de mercado.
- ➔ Os esforços alternativos de desenvolvimento precisam acompanhar ou complementar as habilidades locais. Eles também precisam atribuir a mesma ênfase à geração de renda e ao uso de recursos sustentáveis, e abordar as curvas acentuadas de aprendizado dos grupos que só agora podem entrar na economia de mercado.

Vincular a REDD aos mercados internacionais de carbono pode aumentar o fluxo de fundos para os países com florestas. A canalização eficiente das finanças do carbono em direção às áreas e aos países prioritários para conservação e desenvolvimento será aumentada com o financiamento internacional complementar para iniciativas REDD que visem especificamente melhorar os benefícios não ligados ao carbono. O objetivo do financiamento complementar deve ser criar condições que ajudarão os mercados a funcionar: ou seja, garantir o acesso e a propriedade das florestas; reduzir/remover barreiras regulatórias para permitir a participação plena e igualitária dos pequenos proprietários das áreas florestais (incluindo os povos indígenas); e envolver esses pequenos proprietários nas negociações políticas.²⁸

Resumindo, os direitos claramente definidos são essenciais para que os pobres dependentes das florestas possam melhorar a sua renda e o seu bem-estar. Para que os indivíduos, as comunidades e as empresas invistam em recursos florestais, se responsabilizem pela sua conservação e participem regular e ativamente do mercado, eles precisam ter confiança nos seus direitos de propriedade. Evidências crescentes de todo o mundo demonstram que é politicamente viável reconhecer os direitos locais e melhorar a governabilidade local. Também é uma estratégia custo-eficiente para o alívio da pobreza rural.

Referências

RRI (2008). Seeing People Through The Trees: Scaling Up Efforts to Advance Rights and Address Poverty, Conflict and Climate Change, Rights and Resources Initiative, Washington, DC, EUA.

Sunderlin W, Hatcher J e Liddle M (2008). From Exclusion to Ownership? Challenges and Opportunities in Advancing Forest Tenure Reform, Rights and Resources Initiative, Washington, DC, EUA.

White A e Martin A (2002). Who Owns the World's Forests? Forest Tenure and Public Forests in Transition. Washington, DC, EUA

Notas

²³ Esta nota resume a discussão das reuniões do The Forest Dialogue na preparação para o Fórum Global de Líderes Florestais e, como tal, não reflete necessariamente o ponto de vista de nenhum indivíduo ou organização.

²⁴ White e Martin (2002).

²⁵ Sunderlin et al. (2008).

²⁶ RRI (2008).

²⁷ RRI (2008).

²⁸ RRI (2008).

Financiando a formulação de capacidade nos países e em grupos interessados para a participação efetiva em iniciativas do setor florestal relativas ao clima²⁹

O financiamento da Gestão Florestal Sustentável (SFM) continua a desafiar os governos, investidores e outros grupos interessados nos países em desenvolvimento, bem como a comunidade internacional. Isso se deve parcialmente à natureza híbrida da SFM: ela pode gerar tanto bens públicos como lucros privados, sendo o primeiro resultante de serviços baseados na floresta como redução das mudanças climáticas e biodiversidade, e o último proveniente de madeira e outros produtos florestais. A capitalização dos diversos produtos da SFM constitui tanto um desafio como uma oportunidade. No longo prazo, essas duas fontes de renda poderiam garantir o autofinanciamento da SFM.

Os pagamentos por serviços de ecossistemas (PES) constituem uma nova fonte de renda adicional em potencial para os proprietários e administradores de florestas — seja através de mercados para esses serviços ou resultantes de outras formas de compensação por fontes de financiamento nacionais ou internacionais (públicas ou privadas). Os PES podem ajudar a assimilar os custos e benefícios da manutenção dos bens públicos globais, nacionais e locais fornecidos pelas florestas e, portanto, ajudar a corrigir as principais falhas de mercado e de políticas. Em especial, são depositadas grandes esperanças nos PES para a prevenção do desmatamento e da degradação florestal e o aumento de árvores e florestas como reservatórios de carbono.

Financiamentos para florestas

Apesar da escassez de dados, geralmente acredita-se que a maior parte do investimento no setor florestal seja (e vai continuar sendo) proveniente de fontes nacionais—o setor privado organizado e as comunidades, os proprietários de terras e os agricultores. O financiamento estrangeiro—por meio de subsídios, investimentos diretos e em portfólios, empréstimos, créditos, etc.—também é importante. As informações disponíveis sugerem que os atuais fluxos anuais bilaterais e multilaterais para florestas são de cerca de US\$ 1,9 bilhões e o investimento direto estrangeiro para o setor florestal é de cerca de US\$ 0,5 bilhões. Não há dados disponíveis sobre investimentos florestais privados feitos por investidores institucionais, bancos comerciais e órgãos de crédito para exportação, nem sobre o grau em que o setor filantrópico e de organizações não-governamentais contribui para o financiamento da conservação de florestas.

Tanto a assistência oficial para o desenvolvimento (ODA) bilateral como o financiamento multilateral cresceram desde 2000, mas o futuro é incerto devido a mudanças nas prioridades dos países doadores e beneficiários. Ficou aparente que qualquer aumento na ODA relativa às florestas provavelmente está ligada à agenda mais ampla de conservação e mudanças climáticas. Vários países doadores (p. ex., Austrália, Japão, Noruega e o Reino Unido)

assumiram compromissos recentemente ou estão estudando formas de aumentar suas contribuições para os instrumentos relativos às florestas das iniciativas de mudança climática. Os bancos de desenvolvimento multilaterais também estão no processo de expandir seus serviços, inclusive com o estabelecimento de fundos de investimento climático. Esses fundos deverão fornecer incentivos para: manter, restaurar e aumentar os ecossistemas naturais ricos em carbono; evitar que as florestas se transformem em fontes de emissão; e aumentar os serviços fornecidos por essas florestas, incluindo recuperação climática ou capacidade de adaptação.

Os atuais fluxos da ODA para as florestas dos países em desenvolvimento estão em grande parte direcionados para países de renda média com grandes recursos florestais (p. ex., países das bacias do Amazonas e do Congo, e o Sudeste da Ásia) ou com populações consideráveis (p. ex., China e Japão). O fluxo de investimento privado relacionado a florestas para os países em desenvolvimento está indo principalmente para plantações de um pequeno número de países da América Latina e da Ásia. Em geral, os países em desenvolvimento têm dificuldades em acessar financiamentos externos suficientes para suportar seus esforços para alcançar uma gestão florestal sustentável. Uma preocupação especial é o baixo nível de financiamento externo disponível para os países menos desenvolvidos e com menos florestas.

Os fluxos de financiamento através de novos instrumentos (propostos) tais como a redução das emissões por desmatamento e degradação (REDD) provavelmente também devem beneficiar mais os países de renda média dos que os de baixa renda. Caso os esquemas de REDD fiquem concentrados nos países com mais florestas, que já estão se beneficiando em termos relativos do apoio externo substancial às florestas, provavelmente vão surgir grandes preocupações relativas à equidade. A participação dos países menos desenvolvidos nos novos mecanismos de financiamento para florestas será, portanto, um desafio específico, já que muitos deles não têm as condições necessárias para o fornecimento eficaz de ODA e o investimento do setor privado.

Os investidores privados (nacionais e estrangeiros) podem fazer uma contribuição significativa para a atenuação das mudanças climáticas aumentando a produção de bens e serviços florestais. Provavelmente eles também terão um impacto positivo na pesquisa e transferência de tecnologia, na governabilidade e no desenvolvimento de recursos humanos. Entretanto, o impacto parece que será limitado àqueles poucos países que podem oferecer condições florestais atrativas, terras adequadas e disponíveis e um clima de investimento apropriado. Além das condições físicas e das vantagens comparativas, as condições de habilitação do país são a chave para o futuro financiamento privado (principalmente o estrangeiro). Essa é uma limitação específica do setor florestal, uma vez que os investimentos são geralmente (e necessariamente) de longo prazo e todas as fontes de risco (incluindo o risco político) precisam ser devidamente avaliadas. Estudos recentes mostraram diferenças significativas entre os países em desenvolvimento em climas de investimentos setoriais. A falta de uma política adequada e estrutura legal e as instituições debilitadas são em muitos casos barreiras efetivas ao investimento na silvicultura sustentável e, portanto, também aos financiamentos florestais relacionados com o clima.

A principal questão no financiamento do setor privado é garantir que os investimentos evitem operações ilegais ou insustentáveis e, principalmente, sejam direcionados para as florestas com gestão sustentável — o que também pode aumentar a atenuação das mudanças climáticas e outros bens e serviços públicos. Para conseguir isso, são necessários prêmios e castigos. Regulamentações e incentivos financeiros podem garantir que os atores do setor privado otimizem os benefícios das florestas para seus próprios objetivos dentro das estruturas socioeconômicas nacional e local. A receita da atenuação das mudanças climáticas pode fornecer o ‘elo perdido’ na estrutura de incentivos para tornar a gestão florestal sustentável economicamente viável.

Necessidades de formulação de capacidade e financiamentos florestais relacionadas com o clima

Em 2007 a UNFCCC realizou a avaliação mais abrangente até hoje das necessidades de investimentos florestais relacionados ao clima³⁰ e obteve estimativas indicativas para os países em desenvolvimento (ver tabela).

Custos estimados associados com medidas de atenuação do clima relacionadas a florestas

Rubrica	Custo (US\$ bilhões/ano)
Custos de oportunidade para REDD	12,2
Custos de SFM	8,2
Custos de florestamento/reflorestamento	0,1–0,4
Total	~21,0

Considerando as necessidades de reflorestamento de terras degradadas e seu potencial de seqüestro de carbono, os custos fornecidos para florestamento e reflorestamento parecem estar subestimados. No entanto, uma comparação entre os fluxos financeiros existentes e essas estimativas revela um vasto hiato em todas as áreas — os atuais mecanismos de financiamento abrangem apenas uma fração mínima do que é necessário. Além disso, as estimativas de custos não incluem o custo da formulação de capacidade nos governos e entre pequenos agricultores, comunidades e outros grupos interessados, nem os outros investimentos prévios que seriam necessários para fazer os pagamentos de carbono funcionarem na prática.

Considerando o potencial de desmatamento/degradação que foi evitado, os principais beneficiários dos mecanismos REDD provavelmente estão na região da Ásia-Pacífico (40% do total), seguidos pela América Latina e Caribe (31%) e pela África (21%). Os agricultores de subsistência em pequena escala e os agricultores e comunidades de culturas itinerantes são os principais impulsores de uma estimativa de 20% do total de desmatamento. Se os custos de

oportunidades forem usados como um guia na alocação dos pagamentos REDD, é provável que surjam questões de participação relacionadas com a distribuição da receita entre as regiões geográficas (principalmente da parcela da África) e entre os níveis de renda.

Oportunidades e restrições/desafios

A prevenção do desmatamento e da degradação das florestas seria uma das opções de mais baixo custo para evitar as emissões de CO₂ e possivelmente também aumentar os reservatórios de carbono. Ao mesmo tempo, poderiam ser gerados outros benefícios correlatos, como a conservação da biodiversidade, a redução da pobreza e a adaptação à mudança climática. A renda gerada pelos pagamentos por serviços relacionados com o carbono aumentaria substancialmente a viabilidade econômica tanto da SFM em florestas tropicais naturais como a restauração de florestas degradadas.

Como o financiamento da REDD não poderá custear totalmente as necessidades de financiamento da atividade produtiva da SFM, é necessário de mobilizar financiamento adicional para garantir que os países e seus grupos interessados em florestas possam participar efetivamente nos esquemas planejados e obter benefícios tangíveis. Sem estabelecer uma posse de terras clara e segura, não é plausível supor que os povos indígenas e outros grupos locais, as comunidades florestais e os pequenos agricultores poderão acessar os benefícios REDD e assim obter os meios para investir em SFM. Os processos de reforma são politicamente sensíveis, tecnicamente complexos e exigem recursos. Mesmo com uma estrutura legislativa adequada, a implementação será difícil se a administração não puder ser mobilizada efetivamente. Essa dificuldade tem sido frequentemente subestimada nos programas e projetos externamente financiados para melhorar a posse da terra.

Potencialmente, os esquemas REDD poderiam abranger grandes áreas florestais e afetar os meios de subsistência de milhões de pessoas, mas as fragilidades na governabilidade das florestas constituem a maior limitação para a sua implantação efetiva. Assim, são necessárias diversas outras atividades para apoiar o financiamento sustentado de bens públicos florestais globais e a SFM de vários produtos e serviços das florestas. Os novos instrumentos de financiamento exigirão um grande investimento prévio inicial para desenvolver e conduzir modalidades adequadas nas condições específicas do país.

A integração adequada das florestas no futuro regime de mudança climática e seus instrumentos de financiamento serão essenciais para qualquer aumento substancial no financiamento de SFM e restauração de florestas. A experiência recente com biocombustíveis mostra que a consideração inadequada dos impactos ambientais e sociais no projeto de novos instrumentos de financiamento pode ser um tiro pela culatra. O desenvolvimento de iniciativas REDD poderia evitar esse tipo de erro por meio de um trabalho analítico correto, do planejamento adequado, da implementação em nível básico e de conscientização.

Necessidades de ação

É necessário agir em duas áreas principais:

1. Nos próximos quatro anos, deveriam ser disponibilizados fundos adicionais substanciais para permitir que os países em desenvolvimento, os povos indígenas e outros grupos locais, as comunidades, os administradores e os proprietários de florestas reforcem sua capacidade de participação efetiva em iniciativas para reduzir as emissões resultantes do desmatamento e da degradação das florestas e para aumentar o seqüestro de carbono.
2. Seja qual for a natureza final das disposições de atenuação baseadas na floresta do regime climático pós-2012, e independentemente dos tipos de mecanismos de transferência financeira que acompanharão essas medidas, existe uma necessidade premente de que os doadores trabalhem com os governos parceiros para investir imediatamente nas seguintes atividades:
 - ➔ Esclarecimento e formalização dos direitos coletivos e dos pequenos proprietários individuais à terra, às florestas e ao carbono
 - ➔ Formulação de capacidade e fornecimento de informações a comunidades rurais, proprietários de florestas em pequena escala, povos indígenas e outros grupos locais em relação a como eles podem se organizar para ter uma melhor participação nas futuras iniciativas REDD e implementar a SFM
 - ➔ Formulação de capacidade institucional entre os órgãos governamentais relevantes para fortalecer os elementos-chaves de SFM e outras medidas para impedir o desmatamento
 - ➔ Testes-pilotos de diferentes abordagens e acordos para recompensar de forma eficiente, eficaz e igualitária os proprietários e administradores de florestas pelo fornecimento de serviços de ecossistemas, incluindo a prevenção de emissões de carbono, seqüestro de carbono, e manutenção e melhoria de outros valores florestais (tais como biodiversidade e água)
 - ➔ Nas circunstâncias em que os programas REDD possam limitar as opções existentes de gestão e uso das florestas, desenvolver esquemas para treinar adequadamente ou oferecer aos moradores e trabalhadores das florestas opções de subsistência alternativas e aceitáveis.

Ações relacionadas recomendadas

Para governos de países em desenvolvimento (especialmente aqueles em países candidatos à REDD)

- ➔ Para garantir a participação efetiva nos esquemas de pagamento de carbono, adotar medidas para garantir que a qualidade dos créditos de carbono provenientes da REDD atenda às necessidades previstas de credibilidade e segurança
- ➔ Estabelecer uma demanda explícita entre fontes de financiamento bilaterais e multilaterais para o suporte necessário para a formulação de capacidade florestal efetiva relacionada ao carbono.

Para os doadores:

- ➔ Fornecer recursos adequados para apoiar: (i) formulação de capacidade, principalmente entre os proprietários e administradores de florestas e outros grupos interessados, para participação efetiva em atividades REDD; e (ii) programas adequados para proteger os meios de subsistência das pessoas (p. ex., trabalhadores das florestas) que possam ser afetadas de forma negativa pela implementação da REDD.

Notas

- 29 Esta nota resume a discussão das reuniões do The Forest Dialogue na preparação para o Fórum Global de Líderes Florestais e, como tal, não reflete necessariamente o ponto de vista de nenhum indivíduo ou organização.
- 30 UNFCCC (2007). Investment and Financial Flows to Address Climate Change, United Nations Framework Convention on Climate Change (Convenção das Nações Unidas sobre Mudança Climática), Bonn, Alemanha.

Participantes da Iniciativa Florestal e de Mudança Climática do TFD

Jan Abrahamson - Government of Norway
 Mario Abreu - Tetra Pak
 Kathy Abusow - SFI
 Mubariq Ahmad - WWF
 Richard Aishton - Ford Foundation
 Gary Allport - Birdlife International
 Amal-Lee Amin - IADB
 Patrick Anderson - Samdhana Institute
 Marcos Apurinã - COAB
 Fitriani Ardiansyah - WWF
 George Asher - Lake Taupo Forest Trust
 Guillermo Pinto - INRENA
 Joseph Bachman - GFP
 Ernesta Ballard - Weyerhaeuser
 Manish Bapna - WRI
 Charles Barber - USAID
 Monique Barbut - GEF
 Aimee Barnes - EcoSecurities
 Julianna Baroody - Rainforest Alliance
 Elysar Baroudi - Bio Carbon Fund
 Carlos Batzin - Centro Maya Saq'b'e
 Sofie Beckham - IKEA
 Dmitry Berezikov - RAIPON
 Nicolas Bertrand - CBD
 Jürgen Blaser - Intercooperation
 Ben Block - Worldwatch Institute
 Jill Blockhaus - TNC
 Rubens Born - Brazilian Forum
 Benoit Bosquet - World Bank
 Carina Bracer - Katoomba Group
 Barbara Bramble - NWF
 Susanne Breitskopf - Greenpeace
 Alexander Buck - IUFRO
 Mark Bujuang - BRIMAS
 Marisa Camargo - InduFor
 Ben Campbell - CI
 Jeff Campbell - Ford Foundation
 Cynthia Care
 Joji Carino - Tebtebba
 Diji Chandrasekharan - World Bank
 Carlos Chex - Sotz' il
 Albert Cho - McKinsey
 Tim Christophersen - CBD
 Marcus Colchester - FPP
 Luiz Cornacchioni - Suzano
 Peter Csoka - UNFF
 Kert Davies - Greenpeace
 Florence Daviet - WRI
 Anne Davis Gillet - World Bank
 Drue Deberry - AFF
 Minnie Degawan - IAITPTF
 Andrew Deutz - TNC
 Peter Dewees - World Bank
 Gerhard Dieterle - World Bank
 Robert Dixon - GEF
 Chad Dobson - BIC
 Christine Dragisic - CI
 Gary Dunning - TFD
 Joanna Durbin - CCBA
 Johannes Ebeling - EcoSecurities
 Matthew Edwardsen - USFS
 Andres Eke - Futuro Forestal
 Poul Engberg-Pedersen - ADC Norway
 Connie Espinosa - IUCN
 Warren Evans - World Bank
 Chris Farley - USFS
 Chip Fay - ICRAF
 Fabio Feldmann - São Paulo Climate Forum
 Anthony Flaccavento - ASD
 Tom Flynn - Wal-Mart
 Gustafo Fonseca - GEF
 Neil Franklin - April
 Peter Gardiner - Mondi
 Cynthia Gill - USAID
 James Griffiths - WBCSD
 Bronson Griscom - TNC
 Phil Guillery - TFT
 Ben Gunneberg - PEFC
 Niklas Hagelberg - UNEP
 Scott Hajost - IUCN

Katherine Hamilton - Katoomba Group
 Jacob Handelsman - AFPA
 Donna Harman - AFPA
 Dharsono Hartono - Rimba Makmur Utama
 Pen Haskett - ICRAF
 Jeffrey Hayward - Rainforest Alliance
 Mette Heiberg - Norske Skog
 James Hester - USAID
 Marlon Hosein - Government of Suriname
 Kate Horner - FOE
 Jack Hurd - TNC
 Hans Ibrekk - ADC Norway
 Lloyd Irland - Yale University
 Bill Jackson - IUCN
 Toby Janson-Smith - CI
 Juan Carlos Jintiaoh - Amazon Alliance
 Ken John - AfDB
 Majendra Joshi - UNFF
 Matti Karjula - Stora Enso
 Tapani Kaskeala - Government of Finland
 Saran Kebet-Koulibaly - IFC
 Arvind Khare - RRI
 Jutta Kill - Fern
 Wulf Killmann - FAO
 Nalin Kishor - World Bank
 Christian Kobel - SGS
 Terhi Koipijarvi - Metsaliitto
 Werner Kornelx - World Bank
 Ivar Korsbakken - IFFA
 Keith Kozlaff - US Treasury Dept
 Skip Krasny - Kimberly Clark
 Rezal Kusumaatmadja - CCIF
 Jarmo Kuutilla - Government of Finland
 Rachel Kyte - IFC
 Lars Laestadius - WRI
 Brice Lalonde - Government of France
 Jonathan Lash - WRI
 Hazel Law - Miskitu Peoples
 Joseph Lawson - MeadWestvaco
 Katell le Goulven - CCCD Sweden
 Donna Lee - US State Dept
 Josef Leitmann - EASIS
 James Leslie - Yale University
 Jerylyn Levi - USFS
 Bella Madsen - Ecosystem Market Place
 Stewart Maginnis - IUCN
 Sinafasi Makelo - DIPY
 Samuel Makon - GTZ
 Yam Malla - RECOFTC
 Edgardo Maravi - World Bank
 Niki Mardas - Global Canopy Project
 Duncan Marsh - TNC
 Julia Marton-Lefèvre - IUCN
 Yasuhiro Maruyama - Oji Paper
 Anna Masinja - Government of Zambia
 Jewette Masinja - NGC
 Peter May - ISEE
 Peter Mayer - IUFRO
 James Mayers - IIED
 Jan McAlpine - US State Dept.
 Claudia - McMurray - US State Dept.
 Thomas McShane - ASU
 Carole Megevand - AFTEN
 Amit Melwani - Clinton Foundation
 Marco Mensink - CEPI
 Christian Mersmann - IFAD
 Peter Mertz - GFP
 Reid Miner - NCASI
 Greg Minnick - Rainforest Alliance
 Osame Mizuno - GEF
 Alex Moad - USFS
 Mike Mullin - Smurfit-Stone
 Hannah Murray - Katoomba Group
 Peter Murtha - INECE
 Abdon Nababan - AMAN
 Aldo Nally - HRSCO
 Dora Nsuwa Cudjoe - World Bank
 Ruth Nussbaum - ProForest
 Pedro Ochoa - EIB
 Mikko Ohela - Metsaliitto

Tapani Oksanen - Indufor
 Jessica Orrego - EcoSecurities
 Silvia Ozuma
 Eric Palola - NWF
 Michelle Passero - EcoSecurities
 Varghese Paul - TERI
 Christine Pendzich - WWF
 Per Ilsaas Pharo - Government of Norway
 Cassie Phillips - Weyerhaeuser
 Scott Poynton - TFT
 Teresa Presas - ICFPA
 Glenn Prickett - CI
 Bob Ramsay - BWI
 Janet Ranganathan - WRI
 Ulf Rasmusson - FOE Sweden
 Kittisak Rattanakrajangsri - IAITPTF
 Janet Redman - IPS
 David Refkin - TIME Inc.
 Dan Reifsnyder - US State Dept.
 Beatrice Riche - IUCN
 Simon Rietbergen - Prince's Trust
 Carlos Rodriguez-Franco - USDA
 Tim Rollinson - UKFC
 Tom Rosser - FPAC
 Carlos Roxo - Aracruz
 Steve Ruddell - WWF
 Juan Carlos Rueda - AFP
 Antti Sahi - MTK
 Peter Saile - GTZ
 Ole Sand - IFC
 Klas Sander - World Bank
 Johan Schaar - Government of Sweden
 Marjan Schippers - Government of The Netherlands
 Christer Segersteen - CEPF
 Kanyinke Sena - IPACC
 Agus Setyaro - NFCI
 Frances Seymour - CIFOR
 Susan Shen - World Bank
 Murray Sherwin - Government of New Zealand
 Jeffrey Shumaker - International Paper
 Timbul Situmorang - Government of Indonesia
 Nigel Sizer - Rare
 Roberto Smeraldi - ATAB
 Sandra Smithy - Mott Foundation
 Pat Snowden - UKFC
 Edie Sonne Hall - Weyerhaeuser
 John Spears - World Bank
 Trevor Stevenson - Alianza Amazónica
 Bjorn Stigson - WBCSD
 Fred Stolle - WRI
 Erik Streed - USAID
 Bill Street - IAMAW
 David Struhs - International Paper
 Pavan Sukhdev - Deutsche Bank
 Amy Sullivan - DFID
 Parshuram Tamang - IAITPTF
 Mark Tercek - TNC
 Frits Thissen - Government of The Netherlands
 Mark Toffner - Interforest
 Camilla Toulmin - IIED
 Anita Tzec - Mayan Institute
 Tiina Vahanen - FAO
 Mikko Venermo - EBRD
 Jussi Viitanen - Government of Finland
 Jouko Virta - April
 Erich Vogt - IUCN
 Roberto Waack - FSC
 Richard Wainwright - FERN
 Kristin Walker Painemilla - CI
 Justin Ward - CI
 Tim Warman - NWF
 Samuel Wehiong - GTZ
 Rulita Wijayaningdyah - Kahutindo
 Larry Wiseman - AFF
 Gregor Wolf - World Bank
 Rahayu Yuyu - Government of Indonesia
 Kaveh Zahedi - UNEP
 Daniel Zarin - Packard Foundation
 Emmanuel Ze Meka - ITTO

The Forests Dialogue (TFD), constituído em 1999, é uma consequência natural de diálogos e atividades iniciadas separadamente sob os auspícios do *World Business Council for Sustainable Development* (Conselho Empresarial Mundial para o Desenvolvimento Sustentável), Banco Mundial, *the International Institute for Environment and Development* (Instituto Internacional para o Meio Ambiente e Desenvolvimento) e *World Resources Institute* (Instituto de Recursos Mundiais). Essas iniciativas uniram-se para criar o TFD ao concordarem esses líderes na necessidade de haver um fórum de diálogo internacional único, dirigido pela sociedade civil, contínuo e formado por diversos grupos interessados para focar importantes questões globais sobre silvicultura. A missão e objetivo do TFD é reunir líderes-chave para construir relacionamentos baseados na confiança, compromisso e entendimento e, por meio deles, gerar discussão substancial sobre questões cruciais correlatas, a fim de conseguir uma gestão florestal sustentável no mundo inteiro. Os diálogos do TFD atuam como plataforma para compartilhar aspirações e aprendizado, bem como para procurar novos meios de colaborar em questões de mais alta prioridade relacionadas com a conservação e gestão florestal.

O TFD está desenvolvendo e dirigindo diálogos internacionais para vários grupos interessados sobre as seguintes questões:

- *Certificação Florestal*
- *Extração Ilegal da Madeira e Governança Florestal*
- *Florestas Plantadas Intensamente Gerenciadas*
- *Florestas e Conservação da Biodiversidade*
- *Florestas e Redução da Pobreza*
- *Florestas e Mudança Climática*

Atualmente a Comissão Diretora do TFD compõe-se de 23 membros. São responsáveis pela governança e supervisão das atividades do TFD. Figuram entre eles representantes dos povos indígenas, indústria de produtos florestais, ONGs, varejistas, sindicatos e acadêmicos.

Os fundos do TFD provêm de uma mescla de financiamento básico e financiamento destinado ao diálogo. É apoiado por uma Secretaria sediada na Faculdade de Silvicultura e Estudos Ambientais da *Yale University*, nos Estados Unidos.

