

Em parceria com



The United Nations Collaborative Programme on Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation in Developing Countries

*Este Policy Brief foi extraído e editado de um relatório que analisou os problemas de projeto e implementação relacionados às estruturas legais para “REDD” (redução de emissões de desmatamento e degradação de florestas) definida em sentido amplo. O relatório analisou abordagens existentes em países desenvolvidos e em desenvolvimento e delas extraiu lições e problemas. É o primeiro estágio de um projeto maior proposto que irá, trabalhando com países desenvolvidos e em desenvolvimento e apoiando instituições, produzir um pacote de ferramentas legislativas padronizadas para auxiliar os países a se beneficiarem de uma série de possíveis mecanismos REDD. O pacote será composto de duas seções principais: (i) um documento de opções descrevendo as decisões políticas iniciais que um país deverá tomar antes de começar a implementação nacional, as principais opções disponíveis para cada decisão e as implicações de cada opção; e (ii) os fundamentos legais que serão adaptados pelos países às condições locais. O relatório foi comissionado em conjunto com o Programa REDD das Nações Unidas como um primeiro estágio no trabalho do UNDP sobre Estruturas de MRV da Governança sob os Departamentos de Suporte Internacional do Programa REDD das Nações Unidas.*

## 1 “Prontidão” para REDD e a Necessidade de Estruturas Legais

Muitos países em desenvolvimento (com o apoio de países desenvolvidos, organizações internacionais, sociedade civil e o setor privado) estão “preparando-se” para o REDD. Há muitas etapas de “prontidão”, incluindo:

- Estabelecer a infra-estrutura e o conhecimento para a coleta (através de senso remoto utilizando satélites e através de pesquisas locais) e analisar dados sobre carbono terrestre.

Ralph Ashton (Terrestrial Carbon Group)  
ralph.ashton@terrestrialcarbon.org

Tim Clairs (UNDP)  
tim.clairs@undp.org

Baseado em um relatório escrito para o Terrestrial Carbon Group e o programa REDD da ONU por Baker & McKenzie and Covington & Burling, disponível em:

terrestrialcarbon.org  
un-redd.org

Os pontos de vista contidos neste Policy Brief e o relatório relacionado não refletem necessariamente aqueles do Programa UN-REDD Programme, FAO, UNDP ou UNEP

O objetivo do Terrestrial Carbon Group (Grupo de Carbono Terrestre) é fazer com que o carbono terrestre (incluindo árvores, solo e turfa) seja efetivamente incluído na resposta internacional às mudanças climáticas.

O Programa UN-REDD (REDD - ONU) é uma colaboração entre a FAO, UNDP e UNEP que apóiam os países para desenvolverem capacidades para reduzir emissões devidas a desmatamento e degradação da floresta (REDD) e para implantar um futuro mecanismo REDD em um regime climático pós 2012.

O Terrestrial Carbon Group Project está publicando uma série de Policy Briefs para informar as negociações das Nações Unidas sobre como incluir o carbono terrestre nos países em desenvolvimento nas soluções para as mudanças climáticas em geral. Seus comentários são bem-vindos.

Para ler outros Policy Briefs, por favor, visite nosso site:

terrestrialcarbon.org

- Combinar métodos para determinar quanto carbono está estocado em um tipo específico de paisagem e o que acontece com esse carbono sob diferentes usos da terra.
- Criar e auditar inventários nacionais de carbono terrestre.
- Atrair de modo efetivo aqueles que dependem das florestas e aqueles que dependem do desmatamento e degradação das florestas.
- Estabelecer estruturas claras de governança entre os governos nacionais e regionais.
- Atrair comunidades locais e proteger seus direitos e assegurar sua participação no carbono terrestre.
- Adotar um processo transparente de esclarecimento dos direitos a propriedade e uso da terra, vegetação e créditos de carbono sob as leis internas do país.
- Estabelecer sistemas e instituições confiáveis e transparentes para: medir o carbono terrestre, certificar, confirmar e auditar resultados em nível nacional dos projetos; monitorar mudanças sobre espaço e tempo; realizar contas de carbono terrestre nacional; assistir e supervisionar um dispêndio de fundos estável em longo prazo e promover a coordenação com instituições internacionais.
- Delinear regulamentos que estabeleçam registros de carbono terrestre, mudanças, resolução de disputas e mecanismos de aplicação além de desatenção às leis.

Muitos desses passos irão exigir alguma forma de regulamento capacitador, tornando as intervenções legislativas potencialmente um elemento crítico da “prontidão”. Além disso, é necessária uma plataforma legal coerente, forte e eficaz para (i) implementar políticas e medidas nacionais e sub-nacionais, e (ii) estimular mudanças no uso da floresta e recursos da terra que façam a diferença nas emissões indesejadas e aumentos do sequestro de carbono.

Discussões prévias sobre REDD concentraram-se em questões técnicas e metodológicas, mas agora a atenção está se voltando para o modelo de estruturas legais para apoiar a implementação de um mecanismo REDD internacional nos países.

## 2 Lições Aprendidas de Experiências Anteriores

Discussões prévias sobre REDD concentraram-se em questões técnicas e metodológicas, mas agora a atenção está se voltando para o modelo de estruturas legais para apoiar a implementação de um mecanismo REDD internacional nos países. Alguns países começam a considerar e projetar estruturas nacionais para REDD. O relatório no qual este policy brief é baseado fornece uma visão panorâmica de tais atividades em uma série de países desenvolvidos e em desenvolvimento, incluindo:

- Uma análise das estruturas legais e políticas que foram implementadas ou que estão sendo consideradas em uma seleção de países em desenvolvimento com florestas tropicais e uma série de estudos de casos detalhados. É importante notar que somente um país – a Indonésia – aprovou uma legislação nacional preparada para fornecer um modelo abrangente para as atividades de REDD.
- Um panorama detalhado da legislação da Indonésia para demonstrar alguns dos elementos chave desse esquema, o que é significativo porque fornece um modelo para um enfoque nacional que se aplica às decisões da política para um esquema REDD
- Considerações sobre os problemas que estão sendo discutidos em outros países em desenvolvimento e que apóiam um enfoque de REDD com base no mercado (Guiana, Madagascar e Papua Nova Guiné) à medida que preparam políticas e legislação para a implementação do REDD
- Uma análise dos modelos alternativos baseados no mercado ou não, sendo apresentados pelo Brasil tanto em nível nacional quanto sub-nacional

Da perspectiva de um país desenvolvido, o suporte para REDD vem primeiro, estabelecendo sinais claros para os países em desenvolvimento de que irão fornecer assistência técnica e financeira para instalar estruturas técnicas e institucionais que permitirão que projetos REDD sejam executados e, em segundo lugar, criando uma demanda de créditos REDD que podem ser gerados em um país em desenvolvimento. Além dessas duas funções chave, existem várias lições que podem ser aprendidas de como estão tratando o carbono florestal em suas próprias jurisdições (em especial, os modelos da Austrália e Nova Zelândia). Por exemplo:

- Como criar um produto de carbono florestal negociável através da separação dos direitos de propriedade do carbono dos direitos à floresta ou às terras
- Como administrar os problemas sobre posse de terra e os interesses conflitantes sobre terras
- Como resolver problemas relacionados à continuidade e responder a reversões nos estoques de carbono florestal, por exemplo, através do uso de áreas de entorno, os “buffers” ou o dever de conservação da floresta em longo prazo

### 3 Conclusões: Elementos Chave para uma Estrutura Legal para REDD

Os enfoques de muitos países em desenvolvimento em relação ao REDD variam consideravelmente (consulte a tabela do Apêndice). Entretanto, dos países analisados no relatório, é importante considerar os seguintes elementos dominantes quando se projetar uma estrutura legal interna para REDD:

<b>Instituições</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Identificar qual departamento do governo ou instituição será responsável pela implementação do REDD.</li> <li>▪ Assegurar que as instituições sejam capazes de estabelecer direitos em cada jurisdição.</li> </ul>
<b>Natureza dos direitos ou interesse na floresta / benefícios ao meio ambiente</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Determinar propriedade e responsabilidade pelos recursos florestais</li> <li>▪ Determinar onde se encontram os direitos ao carbono e benefícios ambientais (por exemplo, se é interesse proprietário em separado ou se está ligado ao interesse proprietário na floresta ou terra). Se tiverem que ser criados créditos, é preferível ter direitos de carbono separados.</li> <li>▪ Esclarecer quem tem o direito ou interesse original nos direitos de carbono ou benefícios ambientais - se é o governo ou o dono da terra.</li> <li>▪ Determinar se os direitos de carbono podem ser transferidos a terceiros.</li> <li>▪ Determinar se os direitos de carbono podem ser de propriedade de participantes do setor privado (ou somente podem ser de propriedade do Estado em um primeiro momento).</li> </ul>
<b>Interesses Conflitantes</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Esclarecer a hierarquia entre diferentes tipos de interesses na terra e recursos.</li> <li>▪ Avaliar quaisquer restrições legais para realizar atividades REDD em florestas específicas.</li> <li>▪ Providenciar um mecanismo para resolver interesses conflitantes nas terras e recursos.</li> </ul>
<b>Participação</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Esclarecer quem está qualificado para participar das atividades REDD.</li> <li>▪ Esclarecer quaisquer restrições de participação estrangeira.</li> <li>▪ Determinar se é obrigatório que proprietários de terra locais sejam participantes ou consentam de alguma forma.</li> </ul>
<b>Relação entre Atividades em Nível Nacional / Sub nacional / de Projeto</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Especificar como a atividade sub-nacional (estadual ou municipal) e/ou atividade em nível de projeto serão relacionadas ao crédito de âmbito nacional, incluindo: <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Que atividades serão consideradas como tendo contribuído para a conquista dos objetivos de nível nacional;</li> <li>▪ Como os créditos recebidos em nível nacional serão alocados a ou entre atividades sub-nacionais ou em nível de projeto; e</li> <li>▪ Como (se houver) os participantes de projetos de atividades sub-nacionais serão remunerados se não forem obtidos créditos devido a fraco desempenho do nível nacional.</li> </ul> </li> </ul>

<b>Crédito ou mecanismo de financiamento</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Determinar quem irá receber pagamento para conservar os recursos da floresta (se visarmos o mecanismo de financiamento), por exemplo, o governo federal, os proprietários das terras ou os criadores dos projetos.</li> <li>▪ Se foi adotado o enfoque de crédito, determinar quem estará qualificado para receber créditos da entidade internacional que supervisiona o REDD ou de outra entidade de financiamento (por exemplo, do governo federal ou de entidade de caráter voluntário).</li> </ul>
<b>Gestão do Grupo Nacional ou Áreas de Entorno (Buffer)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Especificar se o crédito ou área da terra deveria ser separado com o objetivo de conservar a longo prazo o estoque de carbono através de uma área de entorno ou de um grupo.</li> </ul>
<b>Direitos de Comunidades Dependentes da Floresta e Povos Indígenas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ As estruturas legais nacionais devem ser consistentes com o compromisso do país com a Declaração de Direitos dos Povos Indígenas das Nações Unidas.</li> <li>▪ Especificar que direitos as comunidades dependentes da floresta e/ou povos indígenas terão: <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Ser consultados com antecedência sobre qualquer atividade em nível de projeto;</li> <li>▪ Dar (ou manter) seu consentimento prévio e informado para tal atividade e, se assim for, em que bases e através de quais procedimentos; e</li> <li>▪ Receber uma parcela pré-determinada dos benefícios econômicos dos créditos REDD.</li> </ul> </li> <li>▪ Especificar um procedimento pelo qual os participantes de atividades REDD possam confirmar ter cumprido quaisquer exigências aplicáveis em relação a comunidades dependentes da floresta e/ou povos indígenas.</li> </ul>
<b>Impostos e créditos estatais</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Esclarecer se serão exigidos pagamentos ao governo federal sob a forma de impostos ou royalties.</li> <li>▪ Considerar se o governo federal estará habilitado a receber uma parcela dos créditos de atividades REDD a serem canalizadas para outras atividades relacionadas a mudanças climáticas.</li> </ul>
<b>Poderes da instituição responsável</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Dar garantias sobre a instituição responsável que supervisionará o REDD, incluindo quem será o responsável pela tomada de decisões; se as suas decisões poderão ser questionadas; que tipos de poderes terá em relação ao monitoramento e cumprimento.</li> </ul>
<b>Definições</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Apresentar definições claras de termos chave, como “floresta”, “desmatamento”, “continuidade”, “créditos”, etc., de preferência em consonância com definições aceitas internacionalmente.</li> </ul>

## Apêndice: Visão Geral de Atividades Internas Seleccionadas para Suportar o REDD

País	Status	Posição Internacional sobre REDD	Instituições Chave	Estrutura legal para implementar o REDD internamente	Estrutura legal para incentivar o REDD em países em desenvolvimento	Envolvimento em outras Iniciativas REDD
<b>Austrália</b>	Desenvolvido	Apóia mecanismos de mercado REDD	Departamento de Mudança do Clima	N/D	Declaração política que créditos REDD podem ser usados em projetos internos se certos critérios de limite internacional forem atendidos	Iniciou o Projeto de Carbono Florestal Internacional da Austrália e parcerias com a Indonésia e PNG Contribuindo para WB FCPF
<b>Brasil</b>	Em Desenvolvimento	Contra mecanismo de mercado REDD – prefere enfoque de financiamento	Governo brasileiro	Lei sobre Administração de Florestas Públicas proíbe expressamente a criação de direitos para comercializar créditos florestais. Estabeleceu o Fundo da Amazônia	N/D	Apoiada pela Iniciativa de Clima e Floresta da Noruega
<b>Guiana</b>	Em Desenvolvimento	Apóia mecanismos de mercado REDD	Comissão de Florestas	Não foi ainda desenvolvida	N/D	Apoiada pela WB FCPF
<b>Indonésia</b>	Em Desenvolvimento	Apóia mecanismos de mercado REDD	Ministério Florestal	Regulamentação sobre Procedimentos para Redução de Emissões de Desmatamentos e Degradação da Floresta	N/D	Apoiada pela WB FCPF Apoiado pelo Programa UN-REDD Parceria com a Austrália

País	Status	Posição Internacional sobre REDD	Instituições Chave	Estrutura legal para implementar o REDD internamente	Estrutura legal para incentivar o REDD em países em desenvolvimento	Envolvimento em outras Iniciativas REDD
<b>Madagascar</b>	Em Desenvolvimento	Apóia mecanismos de mercado REDD	Ministério do Meio Ambiente, Florestal, Hídrico e Turismo	Não foi ainda desenvolvida	N/D	Apoiada pela WB FCPF
<b>Nova Zelândia</b>	Desenvolvido	Apóia mecanismos de mercado REDD	Ministério da Agricultura e Floresta e Ministério do Meio Ambiente	N/D	Nenhuma posição formal expressa	não é claro
<b>Noruega</b>	Desenvolvido	Apóia mecanismos de mercado REDD	Ministério do Meio Ambiente, Departamento de Clima e Energia	N/D	N/D	Estabeleceu o Projeto de Clima e Floresta Fornece apoio bilateral a países com floresta tropical, incluindo o Brasil Contribui para o programa UN-REDD
<b>Papua Nova Guiné</b>	Em Desenvolvimento	Apóia mecanismos de mercado REDD	Secretaria de Mudança do Clima e Sustentabilidade Ambiental	Não foi ainda desenvolvida	N/D	Apoiada pela WB FCPF Apoiado pelo Programa UN-REDD Parceria com a Austrália
<b>Estados Unidos</b>	Desenvolvido	Apoio geral ao REDD embora posição não completamente definida	Atualmente sendo negociadas, mas provavelmente pelo menos a Agência de Proteção Ambiental dos EUA.	N/D	Esboços de documentos fazem referência ao uso de compensações para florestas internacionais	Esboços de documentos fazem referência a apoio para prontidão

