



A política ambiental à luz da Convenção sobre Mudanças Climáticas: uma análise da implementação jurídico-normativa do REDD no Pará

Environmental policy in the light of Convention on Climate Change: an analysis of the legal-normative implementation of REDD in the Pará State

Caroline Bastos de Amarante – Advogada. Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Biodiversidade e Biotecnologia (PPGBIONORTE) da Universidade Federal do Amazonas, Manaus (AM). E-mail: cbamarante@hotmail.com

Maria de Lourdes Pinheiro Ruivo - Pós-Doutora em Qualidade da Água no ICTT/Japão (1999). Pesquisadora Titular e Coordenadora do Centro de Ciências da Terra e Ecologia do Museu Paraense Emílio Goeldi/MCTI, Belém (PA), Bolsista CNPQ. E-mail: ruivo@museu-goeldi.br

Resumo

O contexto da política ambiental paraense no que se refere ao mecanismo de Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação Florestal (REDD) e sua inserção no ordenamento jurídico do Estado, é a temática abordada pelo presente trabalho. No recente cenário de discussões internacionais, o REDD representa uma proposta de desmatamento evitado para os países em desenvolvimento, cuja preservação do patrimônio florestal é fundamental, por trazer benefícios de toda ordem, em especial os relacionados à mitigação do aquecimento global, e que deveriam ser compensados por meio da remuneração de indivíduos, comunidades, projetos e países, conforme a proposta lançada no ano de 2005, durante a COP 11. O estado do Pará, que encerrou o ano de 2012 como líder em desmatamento entre os estados da Amazônia Legal, ainda em 2009 previu a inserção do mecanismo de REDD em seu quadro jurídico-regulatório e institucional, como parte das ações de seu Plano de Prevenção, Controle e Alternativas ao Desmatamento. O presente artigo revela que a implementação dessa medida no Estado não avançou, especialmente quando comparado aos demais estados amazônicos, que já dispõem de políticas públicas relacionadas ao REDD e medidas adicionais correlatas, a exemplo da regulação sobre o pagamento de serviços ambientais e políticas sobre mudanças climáticas.

Palavras-chave

Política Ambiental e Climática. Estado do Pará. Desmatamento. Emissões de GEE. Implementação do REDD.

Abstract

The context of environmental and climate policy Pará regarding the mechanism for Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation (REDD) and its place in the legal system of the State, is the issue addressed by this work. In recent emergence on the scene of international discussions, REDD is presented as a proposal for avoided deforestation in developing countries, whose preservation of forest is essential to bring all sorts of benefits, particularly those related to the mitigation of global warming, which should be compensated by the compensation of individuals, communities, projects and countries, as proposed originally released in 2005, during COP 11. The state of Pará, which ended the year 2012 as a leader in deforestation figures among states in the Amazon, in 2009 predicted the inclusion of REDD in its legal-regulatory and institutional actions as part of its Plan Prevention, Control and Alternatives to Deforestation. This article examines the decision-making processes for the implementation of this measure did not advance in the state, especially when compared to other Amazon states, whose legal and regulatory frameworks already have policies related to REDD and related additional measures, such as the regulation on payment environmental services and policies on climate change.

Keywords

Climate and Environmental Policy. State of Pará. Deforestation. GHG Emissions. Implementation of REDD.

INTRODUÇÃO

Em tempos em que as discussões sobre mudanças climáticas globais ultrapassam os meios acadêmicos e científicos, chegando ao conhecimento e preocupação da sociedade mundial, a construção e a implementação de políticas públicas de enfoque meramente ambiental não são mais entendidas como suficiente. A ocorrência cada vez maior de eventos climáticos extremos, que trazem consequências negativas à humanidade, em especial aos mais pobres, é atribuída, com maior ou menor grau de certeza científica, como efeito direto das mudanças climáticas globais causadas pela má gestão do homem sobre os recursos naturais do planeta.

Assim, a emergência da resolução dos problemas ambientais globais, com implicações para a sustentação da vida e da biosfera, a exemplo da perda da biodiversidade e o aquecimento global, motivou uma crescente preocupação com as florestas tropicais. Neste contexto, a Amazônia brasileira, pela dimensão territorial e posição diferenciada que ocupa no cenário geopolítico da América do Sul, tornou-se o centro das atenções da política mundial, pelos potenciais riscos ao equilíbrio global decorrentes de sua destruição (SILVA, 2007).

A preservação e conservação dos recursos florestais contribuem significativamente para a mitigação dos danosos efeitos das mudanças climáticas, desempenhando, somente as florestas tropicais, um importante papel no sistema climático mundial. A biodiversidade, a riqueza de recursos hídricos, o sequestro de carbono e os fluxos de energia e água na atmosfera são exemplos de aspectos importantes da região negativamente afetados pelo desmatamento, que se apresenta como o principal problema ambiental da região amazônica (FEARNSIDE, 2005; SOARES-FILHO et al., 2005; 2010; NÓBREGA, 2012; FERREIRA et al., 2012).

Os recursos florestais apoiam diretamente os meios de vida de 90% dos 1,2 bilhões de pessoas que vivem em extrema pobreza e hospedam quase 90% da biodiversidade terrestre do planeta. As comunidades locais dependem das florestas como fonte de combustível, alimento, medicamento e abrigo. Assim, acredita-se que as mudanças climáticas atingirão mais intensamente os mais pobres, e, portanto, a redução do desmatamento ajudará a construir a sua resiliência aos impactos climáticos (PARKER et al., 2009).

O aumento da população e a procura crescente de alimentos, fibras e combustível têm acelerado o ritmo do desmatamento, ocasionando uma perda média anual líquida de floresta de cerca de 5,2 milhões de hectares nos últimos 10 anos, o que demonstra que a trajetória do desmatamento mundial tem acompanhado a taxa de crescimento global da população humana (FAO, 2010).

No Brasil, o estado do Pará pode ser considerado como um dos mais atingidos pelas transformações decorrentes do avanço da fronteira econômica e populacional em seu meio natural, o que acarretou – e continua acarretando enormes perdas em seu patrimônio florestal, movido principalmente pela extração ilegal e predatória de recursos florestais, seguidos pela substituição da floresta por extensões para pastagem e agricultura (AZEVEDO, 2008; FEARNSSIDE, 2010; LOUREIRO; PINTO, 2005; SILVA, 2007; VIANA, 2007; VIEIRA et al., 2008).

Por esta razão, e também pela pressão internacional, a importância não somente ambiental, mas social e econômica da manutenção da “floresta em pé” é fundamental e deve influenciar os rumos das decisões políticas sobre a Amazônia. Assim, é inconteste que em nível nacional e regional, a partir das iniciativas dos estados da Amazônia Legal, uma série de medidas normativas e institucionais já vem sendo adotada, a exemplo da criação e institucionalização dos Planos de Prevenção, Controle e Alternativas ao Desmatamento e dos Projetos de Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação Florestal (REDD).

Reconhecendo que o Pará tem se destacado nos últimos anos como um dos campeões nos números do desmatamento ilegal, questiona-se se o mecanismo de REDD é concebido e avaliado como uma alternativa de política pública para o estado, no sentido de oferecer meios de subsistência sustentáveis e, ao mesmo tempo, reduzir a pobreza para os povos dependentes da floresta.

A possível resposta a essa questão passa inevitavelmente pelos processos decisórios significativos da política ambiental e climática paraense, sendo o governo estadual o principal articulador, posto que é responsável por assegurar a existência de um aparato normativo para a implementação do mecanismo de REDD no estado.

É nessa discussão que se insere a proposta do presente artigo, que objetiva contribuir para o conhecimento e análise da política ambiental do Pará, no tocante às mudanças climáticas, verificando-se especificamente se o ordenamento jurídico paraense conta com regramento disciplinador para a implementação do REDD.

1 REGULAÇÃO AMBIENTAL SOB UM NOVO ENFOQUE: MUDANÇAS CLIMÁTICAS GLOBAIS E OS NOVOS ARRANJOS JURÍDICO-NORMATIVOS INTERNACIONAIS

A regulação do meio ambiente climático começou a atrair a atenção dos climatologistas devido ao bem documentado e virtualmente contínuo aquecimento global, surgido desde os anos de 1860. Assim, subitamente, as

mudanças climáticas dos últimos dois mil anos assumiram grande importância na área pública, pois o aquecimento antropogênico tornou-se uma realidade científica e também uma questão política de maior importância (FAGAN; SERAPICOS, 2009).

A necessidade social e a crescente consciência ecológica impulsionaram a elaboração de regras jurídicas de alcance internacional sobre a proteção do meio ambiente, o que é favorecido com a valorização da Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU) no pós-Guerra, juntamente com o trabalho de organizações não governamentais (ONGs) (FURLAN, 2010).

Com a realização pela ONU, no ano de 1992, da Conferência internacional chamada “Cúpula da Terra” ou ECO 92 ou ainda RIO92, abordou-se uma imensa variedade de temáticas sobre meio ambiente e desenvolvimento em suas dimensões globais, tal como a proteção da atmosfera por meio do combate à mudança do clima e à poluição transfronteiriça do ar, avaliando, inclusive, os avanços do direito ambiental e dos direitos e deveres dos estados nessa área (ALVES, 2001; DUARTE, 2003; MILARÉ, 2009).

Essa Conferência gerou importantes documentos, considerados os mais importantes acordos ambientais globais da história da humanidade, entre os quais a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (CQNUMC ou UNFCCC, sigla em inglês) ou simplesmente Convenção do Clima, que hoje conta com uma adesão de 195 países que a ratificaram, chamados “Partes da Convenção”, incluindo o Brasil.

O nome “Convenção-Quadro” se deu em razão de estabelecer limites para o tratamento do tema objeto da convenção, possibilitando que as Partes, por meio de Convenções periódicas chamadas Conferências das Partes (COPs), órgão decisório supremo da Convenção, na qual são detalhados os meios para a consecução dos objetivos visados pelas nações (FURLAN, 2010; UNFCCC, 1992).

O objetivo primordial da CQNUMC, estabelecido em seu Artigo 2, afirma:

O objetivo final desta Convenção e de quaisquer instrumentos jurídicos que a Conferência das Partes pode adotar é o de alcançar, em conformidade com as disposições pertinentes da Convenção, a estabilização das concentrações de gases de efeito estufa na atmosfera a um nível que evite uma interferência antropogênica perigosa com o sistema de clima. Esse nível deverá ser alcançado num prazo suficiente que permita aos ecossistemas adaptarem-se naturalmente à mudança do clima, que assegure que a produção de alimentos não seja ameaçada e que permita ao desenvolvimento econômico prosseguir de maneira sustentável.

Dentre as obrigações assumidas pelas partes signatárias da CQNUMC, destaca-se a de promover a gestão sustentável e a cooperação na conservação e fortalecimento das florestas, dada a identificação destas como potenciais sumidouros e reservatórios dos gases de efeito estufa, o teor do esboçado no Artigo 4º, alínea “d” (UNFCCC, 1992), do documento, conforme se verifica:

ARTIGO 4
OBRIGAÇÕES

1. Todas as Partes, levando em conta suas responsabilidades comuns, mas diferenciadas, e suas prioridades de desenvolvimento, objetivos e circunstâncias específicos, nacionais e regionais, devem:

[...]

Promover a gestão sustentável, bem como promover e cooperar na conservação e fortalecimento, conforme o caso, de sumidouros e reservatórios de todos os gases de efeito estufa não controlados pelo Protocolo de Montreal, incluindo a biomassa, as florestas e os oceanos como também outros ecossistemas terrestres, costeiros e marinhos;

[...]

Por causa do seu importante papel na mitigação das mudanças climáticas, as florestas possuem um lugar de destaque nas negociações em curso sobre novos compromissos dos países no âmbito da CQNUMC (FAO, 2011). As condições desse acordo vêm sendo discutidas nas séries de Conferências das Partes, tendo a mais importante, a terceira (COP 3), sido realizada em Quioto (Japão), no ano de 1997, quando se negociou o chamado Protocolo de Quioto.

O referido Protocolo prevê a redução nas emissões de países desenvolvidos através do investimento em projetos de reflorestamento e florestamento (conversão de área não florestada há mais de 50 anos em floresta) executados em países em desenvolvimento, como parte do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL). Até hoje, somente estes tipos de atividades de ‘Uso da Terra, Mudança no Uso da Terra e Florestas’ (LULUCF, na sigla em inglês) que visam remover gás carbônico da atmosfera permanecem elegíveis dentro do MDL. Países com altas taxas de desmatamento, no entanto, não têm qualquer incentivo dentro do protocolo para reduzir ou evitar emissões associadas ao desmatamento (VALE et al., 2009).

Embora o Brasil tenha sido um dos propositores do MDL em 1997, o país sempre se opôs à inclusão de florestas naturais nesse dispositivo, baseando-se em razões econômicas e em uma doutrina de soberania nacional. O governo brasileiro insiste em priorizar projetos de energia limpa e renovável para os MDLs, o que contribuiria para o controle da emissão de GEEs (CHANG, 2002).

A razão econômica baseia-se na ideia de que a enorme extensão de florestas que ainda resta no mundo faria com que o preço dos créditos de carbono despencasse no mercado mundial. Como alternativa, sob a forma da criação de fundos internacionais surgem várias propostas de financiamento da preservação da floresta em pé, que estariam desvinculadas do Protocolo de Quioto e, portanto, sem nenhuma relação com créditos de carbono (VALE et al., 2009).

As negociações sob a égide da Convenção sobre Mudanças Climáticas se concentraram intensamente sobre as florestas a partir da estimativa de que cerca 17,4 por cento das emissões de gases de efeito estufa (GEEs) globais vêm do setor florestal, grande parte em decorrência do desmatamento ocorrido nos países em desenvolvimento (IPCC, 2007), e por causa da percepção de que a contenção do desmatamento é uma forma altamente eficaz de reduzir as emissões de GEE (FAO, 2011).

Nesse íterim localiza-se o Brasil, como o quarto maior emissor de gases de efeito estufa no mundo, e mais de dois terços da sua taxa de gases emitidos (62%) são provenientes do desmatamento das florestas tropicais. Segundo o IPCC, aproximadamente 65% do total de potencial de mitigação estão localizados na região dos trópicos e a metade das metas de redução pode ser atingida evitando-se a devastação florestal (FURLAN, 2010; SANTILLI et al., 2005).

2 AS COPS E O SURGIMENTO DO MECANISMO DE REDUÇÃO DAS EMISSÕES POR DESMATAMENTO E DEGRADAÇÃO FLORESTAL (REDD)

As Conferências das Partes sobre as Mudanças Climáticas (COP) têm discutido a possibilidade de inserção formal das florestas nativas dentro da Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Clima para o período pós-2012, ou seja, após a expiração do atual acordo global pautado no Protocolo de Quioto. Dessa forma, esforços vêm sendo feitos com vistas a apoiar os países que são os maiores detentores de florestas, para que eles venham a ter subsídios para a redução de desmatamento e degradação de seu patrimônio florestal (CORTE et al., 2012).

Muitas posições divergentes sobre a inclusão desse tema surgiram e, por diversas vezes, acabou sucumbindo qualquer possibilidade da sua inserção no âmbito das negociações e acordos internacionais a esse respeito. A explicação para tais divergências sempre recaiu em questões de soberania nacional e preocupações de ordem técnica, como o monitoramento de tais projetos (CORTE et al., 2012).

Durante a COP 11, realizada no ano de 2005, em Montreal, um grupo de países autodenominado Coalizão das Florestas Tropicais, liderado por Papua-Nova Guiné, apresentou para discussão das Partes a proposta de se considerar a necessidade de compensação pelo desmatamento evitado. O argumento apresentado fundamentava-se na ideia de que o mundo estaria se beneficiando da riqueza natural das florestas, dentre as quais o papel de agente regulador do clima, sem que os custos fossem divididos entre todos os países (UNFCCC, 2011; PARKER et al., 2009).

As discussões foram inicialmente limitadas à redução de emissões por desmatamento (RED), expandindo-se posteriormente para incluir a degradação florestal (REDD) (VERCHOT; PETKOVA, 2009).

O mecanismo de redução de emissões por desmatamento e degradação florestal propõe uma compensação pelo desmatamento evitado, remunerando-se indivíduos, comunidades, projetos e países pelos benefícios de mitigação das mudanças climáticas trazidos pela manutenção de suas florestas em pé, que representam emissões evitadas de gases de efeito estufa, além de possibilitar um aumento dos estoques de carbono (PARKER et al., 2009; FURLAN, 2010).

Para o economista Wunder (2010), a ideia central por trás do REDD é a de que os mercados de carbono e/ou países ricos paguem aos países pobres para que eles desmatem menos. As propostas de mecanismos de REDD podem ser vistas como esquemas internacionais de Pagamentos por Serviços Ambientais (PSA). Há um serviço bem definido, um vendedor e um comprador que interagem voluntariamente em um acordo condicional: os pagamentos seriam feitos periodicamente, condicionados à comprovação de reduções realmente alcançadas, vis-à-vis a uma linha de base do que teria acontecido sem o REDD.

A proposta recebeu amplo apoio das Partes e a COP estabeleceu um grupo focal, iniciando um processo de dois anos de exploração das opções para o REDD. Esta decisão fez com que um grande número de Partes e observadores ao longo deste período submetesse propostas e recomendações ao Órgão Subsidiário de Assessoramento Científico e Tecnológico (SBSTA) para redução das emissões de gases de efeito estufa (GEE) provenientes de desmatamento e degradação (PARKER et al., 2009).

O SBSTA é um órgão subsidiário permanente da Convenção, estabelecido pela COP, e fornece informações e assessoramento sobre assuntos científicos e tecnológicos relacionados com a Convenção ou com o Protocolo de Quioto. As principais áreas de trabalho do SBSTA são, dentre outras, estudos sobre os

impactos, vulnerabilidade e adaptação às mudanças climáticas, emissões por desmatamento e degradação florestal em países em desenvolvimento¹.

Em Bonn, de 2006, o SBSTA passou a considerar o REDD como uma possibilidade de ser parte integrante dos esforços de mitigação dos países em desenvolvimento, em vista de se alcançar os objetivos finais da Convenção. Em 2008, na COP 13, em Bali, duas decisões importantes para estimular a ação na redução de emissões por desmatamento e degradação florestal em países em desenvolvimento foram adotadas pela aprovação do Plano de Ação de Bali (HOLLOWAY; GIANDOMENICO, 2009).

A Decisão 1/CP13, encoraja para que sejam feitas abordagens políticas e incentivos positivos sobre questões relacionadas com a redução de emissões por desmatamento e degradação florestal em países em desenvolvimento, prevendo, ainda, o papel da conservação, manejo sustentável de florestas e aumento dos estoques de carbono florestal em países em desenvolvimento (UNFCCC, 2008), rotuladas de REDD-plus nas discussões em curso.

Já a Decisão de ação 2/CP13, convida as Partes à reforçar e apoiar os esforços em curso para reduzir as emissões por desmatamento e degradação florestal em uma base voluntária, encorajando todas as partes a explorar uma gama de ações, identificar opções e empreender esforços para identificar as atividades promotoras do desmatamento, de acordo com suas circunstâncias nacionais, com vista à redução de emissões por desmatamento e degradação florestal e, assim, aumentar os estoques de carbono florestal pela gestão sustentável das florestas (UNFCCC, 2008).

As expectativas sobre as decisões referentes ao REDD eram grandes para a COP-15, realizada em 2009, na Dinamarca. Entretanto, não houve grande avanço em relação a um posicionamento com regras claras e mecanismos de inclusão do REDD dentro do Protocolo de Quioto ou em um novo acordo climático global (CORTE et al., 2012). A falta de definição nas fontes e nas regras para financiamento frustrou fortemente aqueles que acreditaram que a COP 15 seria um início de uma nova era para o combate ao aquecimento global (MOTTA, 2011).

As Partes participantes do Acordo de Copenhague, como ficou conhecido o documento resultante da reunião (Decisão 2/CP.15), reconheceram o papel crucial da redução das emissões de desmatamento e degradação e a necessidade de intensificar a remoção de emissões de gases de efeito estufa pelas florestas. Verificou-se, ainda, a necessidade de fornecer incentivos positivos para essas ações através do estabelecimento imediato de um mecanismo, incluindo o REDD-plus,

¹ <http://unfccc.int/bodies/body/6399.php>

para permitir a mobilização de recursos financeiros dos países desenvolvidos (UNFCCC, 2010).

A COP 16, realizada em Cancun em 2010, mais uma vez não conseguiu alcançar um novo acordo global que fosse vinculante a todos os signatários, mas foi possível avançar sobre as bases do Acordo de Copenhague ao detalhar e trazer para o texto oficial da Convenção os objetivos e os princípios então acordados (MOTTA, 2011).

Os chamados Acordos de Cancun adotaram Decisão no âmbito da Convenção encorajando as Partes a intensificarem suas medidas de mitigação no setor florestal, por meio de abordagens políticas e incentivos positivos sobre questões relacionadas ao REDD em países em desenvolvimento, incluindo-se o papel da conservação, manejo sustentável de florestas e aumento dos estoques de carbono florestal (UNFCCC, 2011; GARDNER et al., 2012).

A COP 16 também determinou que tais atividades deveriam ser implementadas em três fases: Fase 1: desenvolvimento das estratégias ou planos de ação nacionais; Fase 2: implementação das de políticas e medidas nacionais, e de planos de ação que poderiam envolver capacitação, desenvolvimento e transferência de tecnologias, e de atividades demonstrativas; Fase 3: implementação das ações baseadas em resultados, que possam ser devidamente medidas, relatadas e verificadas (MMA, 2012).

Segundo Gardner et al. (2012), este conjunto de recomendações representa uma grande mudança positiva na atenção dada ao papel potencial das florestas no mundo em desenvolvimento (países do não Anexo 1, CQNUMC) para ajudar a estabilizar o clima global, e oferecem a perspectiva de níveis sem precedentes de financiamento para a conservação da floresta.

A reunião de Cancun reforçou a urgência de ações enérgicas de mitigação de emissões de gases de efeito estufa da ordem de 24% a 40% abaixo dos níveis de 1990 até 2020, a fim de buscar assegurar a estabilidade climática perseguida pelo Quarto Relatório de Avaliação de Mudanças Climáticas do IPCC (MOTTA, 2011).

Na COP que se seguiu (COP 17), realizada em Durban, em 2011, foram tomadas providências para o avanço do Fundo Verde do Clima, que trata das estratégias de REDD e REDD+, e estendido o Protocolo de Quioto até 2017 (ZANETTI, 2012).

No entanto, em nenhuma das COPs houve modificação dos parâmetros técnicos desenvolvidos pelo IPCC, mantendo as abordagens e evoluindo na questão do desmatamento evitado e também dos Produtos Florestais Madeiros. As metas de redução obrigatórias não foram assumidas nesse momento, devendo ser discutidas em 2015 (ZANETTI, 2012).

As questões metodológicas relacionadas aos projetos de REDD e REDD+ foram discutidas pelo Órgão Subsidiário de Assessoramento Científico e Tecnológico (SBSTA), em reunião realizada ainda no ano de 2008, determinando alguns aspectos básicos para a implantação de projetos dessa natureza, a partir de pontos relevantes do Plano de Ação de Bali (UNFCCC/SBSTA, 2008), conforme o Quadro 1.

Quadro 1. Metodologia SBSTA para implementação de projetos de REDD e REDD+

ESTIMATIVAS E MONITORAMENTO		
Sistema Nacional de Monitoramento: resultados demonstráveis, transparentes e verificáveis.	Metodologia consistente e robusta: inventários florestais, trabalho de campo e sensoriamento remoto, quando for o caso.	
APLICABILIDADE DAS METODOLOGIAS CONSIDERADAS NA ORIENTAÇÃO PRÁTICA DO IPCC		
Redução de emissões por desmatamento	Reduções nas emissões de degradação	Gestão sustentável da floresta

Fonte: UNFCCC/SBSTA, 2008.

O SBSTA também estabelece os meios para estabelecer os níveis de emissão de referência, com base em dados históricos, tendo em conta, nomeadamente, as tendências, as datas de início e da duração do período de referência, disponibilidade e confiabilidade de dados históricos e outras circunstâncias nacionais específicas (UNFCCC/SBSTA, 2008).

Segundo Zanetti (2012), na prática, o resultado da aplicação da metodologia é o total de contribuição que o projeto traz para reduzir as emissões que ocorreriam na sua ausência, demonstrada em termos de tCarbono/ha.

3 PROPOSTAS DE REGULAMENTAÇÃO DO REDD NO PAÍS E O SISTEMA NACIONAL DE REDD+

A busca pelo marco regulatório para o REDD no país foi feita pelo Projeto de Lei Federal nº 5.568/2009, que propunha a instituição da Redução Certificada de Emissões do Desmatamento e da Degradação (RCEDD), prevendo a natureza, aplicação e condições para a sua emissão, assim como as responsabilidades do proprietário do imóvel no qual se situa a área afetada.

Segundo dispunha o PL, arquivado na Mesa Diretora da Câmara dos Deputados², a RCEDD valeria como título representativo de uma unidade padrão de gases de efeito estufa, correspondente a uma tonelada métrica de dióxido de carbono (CO₂) equivalente, em área afetada, à preservação florestal, com natureza de valor mobiliário e emitido de forma escritural (BRASIL, 2009b).

Nova propositura legislativa foi feita pela deputada Rebecca Garcia, através do PL nº 195/2011, cujo texto prevê fundamentalmente a instituição do Sistema Nacional de redução de emissões por desmatamento e degradação, conservação, manejo florestal sustentável, manutenção e aumento dos estoques de carbono florestal (BRASIL, 2011).

A última apreciação parlamentar do projeto foi dada pelo relator, deputado Marcon (PT/RS), membro da Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural, cujo parecer acerca da proposta é pela aprovação do PL 195/2011, com 11 emendas à sua redação original. No entanto, submetido à apreciação Conclusiva pela Comissão em sua última Reunião Ordinária, realizada em 28 de novembro de 2012, o PL não chegou a ser votado, pois foi retirado de pauta pelo Relator³.

O senador Eduardo Braga apresentou o mesmo texto do PL 195/2011 no Senado Federal, tombado sob o número 212/2011, que recebeu parecer favorável pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado, a partir da Relatoria do senador Ricardo Ferraço, que propôs a aprovação do texto. O Projeto encontra-se hoje na Comissão de Assuntos Econômicos, que indicou como Relator da proposta o senador Randolfe Rodrigues, em 19 de novembro de 2012⁴.

As propostas legislativas para regulamentação do REDD+ em nível nacional criam três instrumentos de referência para uma possível percepção de recursos oriunda de uma efetiva diminuição de emissões de GEE (Figura 1), conforme redação atual dos Projetos de Lei.

Segundo a proposta⁶ as reduções efetivas de emissões verificadas no território nacional⁷, geram número correspondente a UREDD (Unidade de

² <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=441407>

³ Informações obtidas pelo acesso ao sítio eletrônico da Câmara dos Deputados. Disponível em: (<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=491311>), em 1 dez 2012.

⁴ Disponível no Portal de acompanhamento da atividade legislativa do Senado Federal, http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=100082

⁵ Até a conclusão do presente trabalho, o Projeto de Lei nº 212/2011 necessitaria passar, ainda, pela Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle do Senado, pra apreciação e votação em decisão terminativa.

⁶ Art. 8º e parágrafos.

⁷ Cálculo das reduções efetivas de emissões do desmatamento e da degradação florestal no território nacional, mensuráveis, verificáveis e comunicáveis, em periodicidade e com metodologia validada cientificamente, estabelecidas em regulamento (art. 5º, VI).

Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação Florestal), que poderão ser utilizadas para a obtenção de recursos não compensatórios, oriundos das diversas fontes de financiamento elencadas na Lei⁸.

Figura 1. Instrumentos para percepção de recursos do Sistema Nacional de REDD+

Emissões de referência ER-REDD	• Valor de referência para as emissões de gases de efeito estufa medidas em toneladas de dióxido de carbono equivalente (tCO ₂ -eq) definidas no nível nacional, estadual, municipal ou por setor que servem de base comparativa para determinação de redução ou aumento destas emissões;
Unidade de Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação Florestal (URED)	• Unidade de medida correspondente a uma tonelada de dióxido de carbono equivalente (t CO ₂ -eq) que deixou de ser emitida em relação às ER-REDD em razão de ações implementadas no contexto do Sistema Nacional de REDD+;
Certificado de Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação Florestal (CREDD)	• Título de direito sobre bem intangível e incorpóreo, transacionável, após o devido registro junto ao órgão competente; óreo, transacionável, após o devido registro junto ao órgão competente;

Fonte: Brasil (2009b, 2011).

Parte das UREDD poderão gerar Certificados de Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação (CREDD), que poderão ser usados para fins de compensação de emissões de GEEs de outros países, desde que acordos internacionais dos quais o Brasil seja signatário venham a ser criados e contenham previsão para a possibilidade de utilização de REDD+ como instrumento compensatório de emissões entre países (Figura 2).

Figura 2. Esquema para percepção de recursos no Sistema Nacional de REDD+



Fonte: Brasil (2009b, 2011).

⁸ Fundo Nacional sobre Mudança do Clima; recursos provenientes de acordos bilaterais ou multilaterais sobre clima, que envolvam o País ou os estados federados; recursos decorrentes de ajustes, contratos de gestão e convênios celebrados com órgãos e entidades da administração pública federal, estadual ou municipal; recursos provenientes de compromissos nacionais e internacionais de financiamento de ações de mitigação; doações, entre outros (art. 7º).

A previsão legal estabelece, ainda, que os recursos auferidos pela União, estados e municípios com UREDD e CREDD devem ser aplicados exclusivamente no âmbito dos Sistemas Nacional, Estaduais e Municipais de REDD+, caso venham a ser criados.

A norma dispõe, ainda, a participação dos estados no Sistema Nacional de REDD+, prevendo que parte das UREDD ou dos recursos obtidos pela União será alocada nos estados, caso a redução de emissões por desmatamento e degradação florestal, bem como a manutenção e aumento do estoque de carbono florestal sejam considerados efetivos⁹. As condições para essa participação e percepção de recursos são apresentadas no esquema a seguir (Figura 3).

Figura 3. Condições para participação no Sistema Nacional e recebimento de recursos decorrentes de REDD+ pelos estados, definidas nos PL 195 e 212/2011.



Fonte: Brasil (2009b, 2011).

Os projetos normativos sobre a futura regulamentação e implementação do Sistema Nacional de REDD+ no país, que seguem seu trâmite de análise junto às casas legislativas brasileiras, definem como objeto das políticas, programas e projetos desse mecanismo ações e atividades mensuráveis, verificáveis, comunicáveis e que resultem em redução das emissões de gases de efeito estufa provenientes do desmatamento e da degradação florestal; conservação e uso sustentável da biodiversidade; manutenção e aumento dos estoques de carbono florestal e manejo sustentável das florestas nativas¹⁰.

⁹ Art. 9º, §§ 1º e 2º.

¹⁰ Art. 11.

Pela proposição em curso, são elegíveis com potenciais participantes para programas e projetos de REDD+ individuais ou conjuntamente, as áreas florestais em terras indígenas; unidades de conservação legalmente instituídas no âmbito dos sistemas nacional, estaduais ou municipais de unidades de conservação; áreas legitimamente ocupadas por populações tradicionais no interior ou fora de unidades de conservação e outras áreas públicas; territórios quilombolas; assentamentos rurais de reforma agrária; propriedades privadas, incluindo as áreas de reserva legal, preservação permanente e servidão florestal, além de outros imóveis de domínio da União, de estados ou de municípios¹¹.

4 BASES INICIAIS PARA O REDD PELO PLANO DE PREVENÇÃO, CONTROLE E ALTERNATIVAS AO DESMATAMENTO DO ESTADO DO PARÁ

O aparato normativo paraense pertinente às ações de combate ao desmatamento ilegal se dá especialmente por meio do Decreto Estadual nº 1.697, de 05 de junho de 2009, que institui o Plano de Prevenção, Controle e Alternativas ao Desmatamento do Estado do Pará (PPCAD/PA).

O referido Plano propõe a manutenção dos remanescentes florestais do estado e firma, já em seu art. 1º, dentre outros, o compromisso em “reduzir, progressivamente, as taxas de desmatamento do Estado, colaborando com os esforços do Governo Federal para a redução global do desmatamento no Bioma Amazônia”. Para tanto, propõe “alternativas de desenvolvimento econômico e de inclusão social onde o uso, o plantio e o manejo da floresta substituam atividades historicamente inadequadas ao crescimento econômico duradouro, à inclusão social e à manutenção do equilíbrio do patrimônio natural” (PARÁ, 2009).

O decreto traz, em seu preâmbulo, uma série de justificativas para o lançamento da norma, dentre elas a correlação entre o desmatamento no estado e as mudanças climáticas globais, conforme se reproduz a seguir:

Considerando, que o desmatamento e as queimadas ilegais são as principais fontes de emissões de gases de efeito estufa no Estado do Pará, contribuindo de modo significativo para as mudanças climáticas em escala local, regional, nacional e internacional;

Considerando, que o aquecimento global é um dos maiores problemas a ser enfrentado pela sociedade planetária;

Considerando, que o Estado do Pará pode contribuir decisiva e ativamente para a redução das emissões de gases de efeito estufa e para adoção

¹¹ Art. 11, §1º [...].

de medidas que representem soluções para os problemas ambientais associados relacionados às mudanças climáticas e, conseqüentemente, para a permanente melhoria da qualidade de vida de nossas populações; Considerando, que o Governo do Estado do Pará, em conjunto com o Governo Federal e com os Municípios, vem desenvolvendo ações voltadas para contenção do avanço da degradação florestal e ambiental; [...]

Formulado ao longo do primeiro semestre de 2009, o PPCAD-PA lista, para uma primeira fase de execução – entre agosto de 2009 e agosto de 2012 – ações a serem implementadas prioritariamente nos 12 municípios que mais desmataram no estado, conforme a Portaria MMA 28/08^{12,13}.

Essas ações estão organizadas segundo três eixos principais: Ordenamento territorial, fundiário e ambiental; Fomento a atividades sustentáveis; e Monitoramento e Controle.

Além do diagnóstico das áreas prioritárias e dos vetores que induzem ao desmatamento no estado, a formulação do Plano Estadual de Prevenção e Controle do desmatamento partiu da premissa de que o Pará tem grande responsabilidade histórica na eliminação da cobertura florestal na região e, portanto, na emissão de gases de efeito estufa (IPAM, 2009).

Para esse fim, metas foram estabelecidas visando à redução progressiva nos números do desmatamento no estado, assinalando-se como linha de base inicial (período de referência básico) para o seu cálculo a média dos desmatamentos ocorridos no estado do Pará, no período de 1996 a 2005, segundo dados do Sistema de Monitoramento do Desmatamento das Formações Florestais da Amazônia por Satélite, do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais - PRODES/INPE (PARÁ, 2009), conforme se verifica no Quadro 2.

Quadro 2. Metas estabelecidas pelo PPCAD/PA para redução progressiva do desmatamento no Pará.

METAS PPCAD (anos/km²)		
Linha de Base Inicial (LB)1996/2005	Média do desmatamento na LB (km ²): 6.254	
Período 2006 -2010 (42%)	Período 2011 - 2015 (66% LB + 42% sobre o período anterior)	Período 2016 - 2020 (80% LB + 42% sobre o período anterior)
2.626 km ²	5.231 km ²	7.200 km ²

Fonte: Pará (2009).

¹² Altamira, Brasil Novo, Cumaru do Norte, Dom Eliseu, Novo Progresso, Novo Repartimento, Paragominas, Rondon do Pará, Santa Maria das Barreiras, Santana do Araguaia, São Félix do Xingu, Ulianópolis, conforme Anexo III da Portaria MMA n. 28, de 24 de janeiro de 2008.

¹³ Inclusão dos municípios de Marabá, Pacajá, Ituporanga e Tailândia após a atualização da lista em 2009, pela Portaria MMA n. 102.

Para se alcançar tais metas no primeiro período de execução do PPCAD/PA, dentre outras medidas, foi prevista a implementação do mecanismo de Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação Florestal – REDD, incluído no eixo de “Fomento às Atividades Sustentáveis”, definida como o “conjunto de ações que devem incentivar a adoção de novos modelos econômicos, contribuindo assim para a mudança de paradigma de desenvolvimento e, portanto, prevenindo o desmatamento” (PARÁ, 2009), conforme o Quadro 3.

Com o atendimento dessas metas o Pará seria responsável por 30% de toda a redução de desmatamento prevista na Política Nacional sobre Mudanças Climáticas, o que evitaria a emissão de 583 milhões de tCO₂ na atmosfera (IPAM, 2009).

Quadro 3. Síntese dos Macro-objetivos e do conjunto de ações do eixo “Fomento às Atividades Sustentáveis” do PPCAD/PA, para o período de agosto de 2009 a agosto 2012.

MACRO-OBJETIVOS	CONJUNTO DE AÇÕES PARA IMPLEMENTAÇÃO DO REDD
Criar e/ou ajustar os incentivos fiscais ou econômicos que permitam o desenvolvimento de atividades sustentáveis como alternativa ao desmatamento ilegal.	Construir parcerias e implementar projetos piloto para implementação de mecanismos de Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação (REDD). Estabelecer e instituir os parâmetros para a certificação de projetos de REDD no estado.
Ajustar os instrumentos legais que permitam o desenvolvimento de atividades sustentáveis como alternativa ao desmatamento ilegal.	
Criar ou ajustar as normas e procedimentos administrativos necessários para a promoção do desenvolvimento de atividades sustentáveis como alternativa ao desmatamento ilegal.	
Recuperar e/ou reflorestar de forma massiva as áreas degradadas do estado.	

Fonte: Pará (2009).

5 AVANÇO OU ESTAGNAÇÃO: QUADRO REGULATÓRIO ATUAL DO MECANISMO DE REDD NO PARÁ E DEMAIS ESTADOS DA REGIÃO AMAZÔNICA

Passados mais de três anos desde a publicação do Decreto nº 1.697, de junho de 2009, instituidor do PPCAD/PA, o Pará não avançou nas tratativas legais e institucionais sobre o mecanismo de REDD e, conseqüentemente, não

estão firmados os parâmetros formais para certificação de projetos, em que pese os compromissos para a redução do desmatamento e emissões de GEEs estabelecidos pelo estado.

Talvez porque as discussões internacionais sobre o mecanismo sejam relativamente recentes, dada a sua proposição oficial na COP 11, no ano de 2005, e mesmo com a continuidade das discussões nas Conferências que se seguiram, com maior ou menor grau de sucesso, em um contexto amplo de análise, vislumbra-se que qualquer iniciativa para o REDD hoje existente se ressentida da ausência de um marco legal regulatório específico, aplicável em todas as esferas, seja em nível global, nacional ou subnacional, como no estado do Pará.

A ausência de uma norma-guia específica não proporciona a segurança jurídica que se espera de projetos dessa envergadura, posto que essa lacuna permite a implementação de projetos que adotem metodologias diversas, que podem não gerar impactos sociais e ambientais positivos para as comunidades locais que dependem dos recursos florestais para a sua subsistência, em especial o possível desrespeito aos direitos de povos indígenas e comunidades tradicionais locais, inclusive devido à ausência de salvaguardas estabelecidas.

Registre-se, também, que a ausência de um marco regulatório para o REDD impossibilita o devido acompanhamento, validação e/ou certificação institucionais, o que prejudica para que os resultados possam ser devidamente mensurados, relatados e verificados (MRV), de forma a se aferir com segurança que o estado cumpre suas metas de redução das taxas emissão de GEE e de desmatamento e degradação florestal, como oficialmente proposto no PPCAD/PA, em compatibilização com o proposto nos Acordos de Cancun (COP 16).

Assim sendo, a adoção de metas mensuráveis, reportáveis e verificáveis depende primordialmente da formulação de padrões e referências anteriores ao estabelecimento dos projetos de REDD (STICKLER et al., 2009), motivo pelo qual é fundamental a elaboração de políticas públicas específicas, sejam estas em níveis nacional ou estadual. Ademais, além de regulamentação jurídica, o estado necessita de um aparato institucional eficaz para se fiscalizar os projetos a serem implementados e os já em curso, numa verdadeira medida de comando-controle.

Segundo Moutinho (2012), há um crescente consenso entre os governos dos estados amazônicos de que é preciso estabelecer padrões para medir as emissões causadas por desmatamento e registrar aquelas que forem evitadas, como preparação para um regime nacional futuro para a REDD+. Esses padrões e mecanismos de registro têm sido vistos como fundamentais para atrair potenciais investidores para a REDD+ e evitar dupla contabilidade do carbono que deixou de ser liberado para atmosfera.

Além disto, esses padrões evitariam em parte o risco de vazamento, contribuindo para que cenários positivos para um sistema de desenvolvimento REDD+ fossem estabelecidos. No entanto, um desafio à eficiência dos planos estaduais tem sido a recorrente ruptura política causada pela troca de governadores a cada quatro anos. Os novos eleitos tendem a ignorar as políticas anteriores e criar alternativas novas, interrompendo todos os processos de consolidação do que até então foi implementado (MOUTINHO, 2012).

No contexto dos estados da região amazônica que já estão em fase de implementação do REDD+, este se apresenta como uma estratégia financeira e um mecanismo de construção ou viabilização de políticas estruturantes. Nestes estados o objetivo final é reduzir o desmatamento e garantir que a economia do setor florestal possa gerar recursos econômicos que garantam a conservação, sendo REDD+ um dos mecanismos para atingir este objetivo. Assim, estão empreendendo diversos esforços para estabelecer arcabouços ou sistemas que permitam a regulação de ações de REDD+ (MMA, 2012).

Uma das peças-chave para a redução das emissões de GEE, medida a que se propõe o estado do Pará no PPCAD, é o desenvolvimento de um arcabouço político que vise a fornecer crédito a longo prazo e baseado em desempenho de REDD+. Isto dependerá, em parte, desse mecanismo deixar de ser uma fonte de recursos complicada (e de benefícios duvidosos), para se tornar um dos fundamentos para um modelo de desenvolvimento de baixo carbono (ALENCAR et al., 2012).

Os recursos e estratégias associados ao REDD+ são fundamentais para ajudar na manutenção e restauração de florestas, reduzir as emissões de gases de efeito estufa, aumentar a segurança alimentar, proteger os cursos de água e apoiar os povos indígenas e comunidades tradicionais (ALENCAR et al., 2012).

Outra lacuna jurídico-normativa verificada no estado é a ausência do estabelecimento de uma Política Estadual de Mudanças Climáticas, especialmente quando comparada a outros estados da região, a exemplo do Acre, Amazonas e Tocantins (MMA, 2012), que já possuem marcos legais sobre mudanças climáticas ou serviços ambientais tendo, inclusive, os dois primeiros, e regulamentações específicas sobre REDD+ aprovadas.

Muitas das inovações institucionais e estruturas legais necessárias para a criação de um programa jurisdicional de REDD+ já foram feitas no estado do Acre. O estado tem potencial de ser o primeiro a oferecer créditos de REDD+ para mercados emergentes, pagos por desempenho e para os mercados voluntários de carbono. Se atingir suas metas de redução de emissões, poderá gerar o equivalente a 183 milhões de toneladas de CO₂ até 2020 (ALENCAR et al., 2012).

Os estados do Amazonas e do Tocantins foram pioneiros no estabelecimento de políticas sobre mudança do clima no país e estão atualmente em processo de complementação e revisão, respectivamente. Outros estados como Mato Grosso, Rondônia e Amapá estão trabalhando na discussão e criação dessas regulamentações (Quadro 4) (MMA, 2012).

Quadro 4. Políticas e leis estaduais sobre mudanças climáticas, serviços ambientais e REDD

ESTADO	POLÍTICAS	LEGISLAÇÃO	FÓRUM ESTADUAL DE MUDANÇAS CLIMÁTICAS
ACRE	Sistema de Incentivos a Serviços Ambientais e REED+	Lei nº 2.308/2012	Não
AMAPÁ	Projeto de Lei da Política Estadual de Mudanças Climáticas	Em construção	Não
AMAZONAS	Política Estadual de Mudanças Climáticas	Lei nº 3.135/2007	Sim
	Política Estadual de Serviços Ambientais	Em discussão	
MATO GROSSO	Política Estadual de Mudanças Climáticas	Trâmites legislativos	Sim
	Projeto de lei do Sistema Estadual de REDD+	Aguardando Aprovação do Fórum Estadual de Mudanças Climáticas	
TOCANTINS	Política Estadual de Mudanças Climáticas	Lei nº 1.917/2008 (em processo de revisão)	Sim
PARÁ	Projeto de Lei - Política Estadual de Mudanças Climáticas	Inativo desde 2009	Sim

Fonte: MMA (2012).

Tratar da mudança do clima pode ser considerado um elemento das políticas de desenvolvimento sustentável, pelo que as circunstâncias nacionais e as forças das instituições determinam como as políticas de desenvolvimento afetam as emissões de gases de efeito estufa. As mudanças nas trajetórias de desenvolvimento surgem das interações entre os processos decisórios públicos

e privados, envolvendo o governo, as empresas e a sociedade civil, muitas das quais não são consideradas tradicionalmente como política climática. Tornar o desenvolvimento mais sustentável pode melhorar tanto a capacidade de mitigação quanto de adaptação e reduzir as emissões e a vulnerabilidade à mudança do clima (IPCC, 2007).

Apesar da indefinição normativa no âmbito estadual, esta pesquisa identificou que há oito projetos e iniciativas concretas de REDD no Pará, já em andamento, desenvolvidas por instituições não governamentais e empresas privadas, em alguns casos com a participação de instituições governamentais como a SEMA, conforme se verifica no Quadro 5.

Quadro 5. Projetos de REDD / REDD+ identificados no estado do Pará.

PROJETOS DE REDD / REDD+ NO PARÁ	
PROJETO	MUNICÍPIO
REDD+ Calha Norte Pará	Paru, Faro e Trombetas
Projeto REDD - Cikel Amazônia Brasileira – Desmatamento Planejado Evitado	Paragominas
Projeto piloto TNC (The Natural Conservancy)	São Félix do Xingu
Projeto Ecomapuá Amazon REDD	Breves - Ilha de Marajó
Projeto Mapuera	Trombetas
Projeto Cooped	Currálinho
Projeto Tembé	Capitão-Poço
Assentamentos Sustentáveis da Amazônia	Região da Transamazônica

Fonte: May, Millikan e Gebara (2011); MMA (2012).

Segundo Oliveira (2011), os projetos hoje existentes em nível estadual assemelham-se, sem exceção, em notada incipiência, ocasionada, dentre outras razões, pela falta de um marco legal que não apenas implemente uma política, como também defina e efetive os critérios e regulamentos a serem empregados no tímido posicionamento do estado em relação ao apoio efetivo de projetos dessa natureza, independente da existência de um marco regulatório.

Por isso, em que pese a existência desses projetos no território paraense, não se pode mensurar a implementação efetivamente diminuiu os números

do desmatamento no estado, e tampouco se pode aferir suas contribuições às emissões de GEE evitadas, caracterizada como a “adicionalidade” do projeto, o que significaria uma mudança nos fluxos de carbono, que pode ser atribuída aos efeitos de um determinado projeto de mitigação (BÖTCHER et al., 2009).

Segundo Fearnside (2008), o termo “adicionalidade” é originado do Protocolo de Quioto, pelo qual as reduções de emissões seriam adicionais às que ocorreriam na ausência da atividade certificada do projeto. Estabelecer, então, se uma determinada redução de emissões é adicional requer a comparação das emissões que são observadas com as emissões que são calculadas como sendo o que teria acontecido na ausência do projeto, o que requer uma concordância sobre um cenário hipotético da linha de base para representar o que “teria acontecido”.

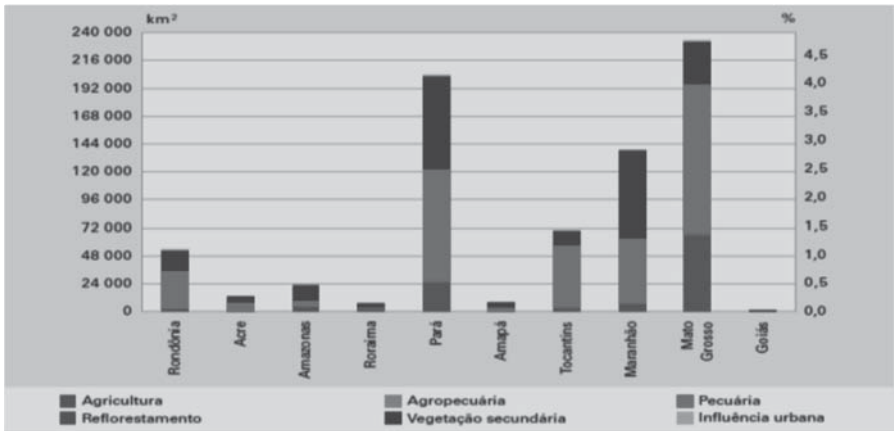
Os dados do Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia (IPAM, 2009) revelam que o Pará, que corresponde à segunda maior unidade da federação da Amazônia Legal, possui uma dinâmica de desmatamento que segue, de maneira geral, um mesmo padrão: desmatamento seletivo predatório para abastecer serrarias e, posteriormente, corte raso para a abertura de pastos. O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2011a) indica, ainda, que o predomínio da pecuária, em grande parte de baixa produtividade (extensiva), e da vegetação secundária no conjunto das áreas antropizadas denota uma forte subutilização das terras já desmatadas.

Ainda segundo o IBGE (2011a) o fato de, em 2002, quase um terço das áreas antropizadas estarem abandonadas e ocupadas por vegetação secundária (Figura 4) é um alerta para a necessidade de se repensar os modelos de ocupação da região, mediante reutilização de áreas abandonadas e intensificação da produtividade pecuária, sem que sejam necessários novos desmatamentos. Dessa forma, seriam reduzidas as pressões sobre as áreas de vegetação primária e o consequente desperdício de recursos naturais diversificados (IBGE, 2011a).

A conversão da floresta em pastagens é a principal razão pela qual o Pará, no período de 2006 a 2009, a partir de dados do PRODES, foi o estado da Amazônia Legal com as mais altas taxas de desmatamento, com uma média anual de 5.575km² (IPAM, 2009), permanecendo nesta situação de primazia sobre os demais estados até o ano de 2012¹⁴ (Figuras 5 e 6). O PRODES registra como desmatamento as áreas superiores a 6,25 hectares que tenham sofrido corte raso, que é a remoção completa da cobertura florestal.

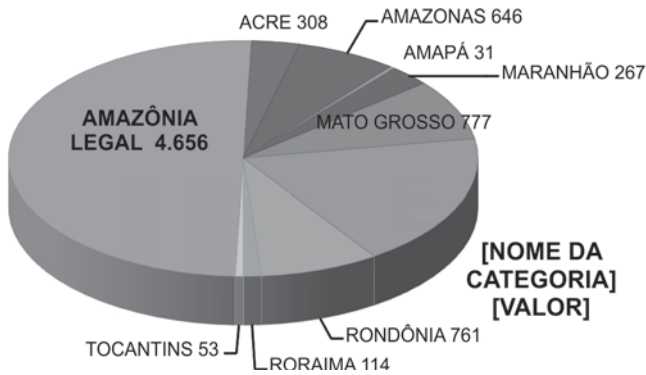
¹⁴ http://www.obt.inpe.br/prodes/prodes_1988_2012.htm

Figura 4. Área e participação percentual do antropismo na Amazônia Legal, por tipos de antropismo, segundo as Unidades da Federação que a compõem (2002).



Fonte: IBGE, 2011a

Figura 5. Distribuição da taxa de desmatamento nos estados que compõem a Amazônia Legal/2012 (km²).

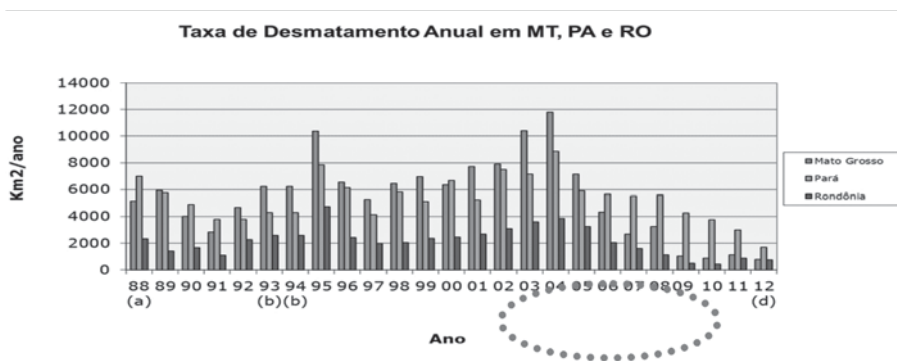


Fonte: INPE/PRODES (2012)

Para gerar esta primeira estimativa, o INPE analisou imagens nas regiões onde foram registrados aproximadamente 90% do desmatamento no período anterior (agosto/2010 a julho/2011) e que também cobriram os 43 municípios prioritários, de acordo com o Decreto Federal 6.321/2007, que dispõe sobre ações relativas à prevenção, monitoramento e controle de desmatamento no Bioma Amazônia¹⁵.

¹⁵ Notícia veiculada no dia 27.11.2012, no sítio do INPE: <http://www.inpe.br/noticias/noticia.php?Cod_Noticia=3155>

Figura 6. Taxas anuais de desflorestamento na Amazônia Legal (MT, PA e RO), segundo dados de monitoramento por satélite do INPE/PRODES, 2012: (a) Média entre 1977 e 1988, (b) Média entre 1993 e 1994 e (d) Estimativa



Fonte: INPE/PRODES (2012).

Embora uma fiscalização ostensiva e uma legislação de primeira sejam pedras fundamentais de qualquer política que queira extinguir o desmatamento na Amazônia brasileira, estas ferramentas parecem não ser suficientes. O que está faltando? Um mecanismo que trouxesse valoração econômica para a floresta mantida em pé. Hoje, na Amazônia, ainda se ganha mais derrubando a floresta do que a preservando. Alterar esta lógica econômica que se sustenta no desmatamento é fundamental. Encontrar uma compensação econômica pela decisão de não desmatar e/ou preservar florestas pode ser o caminho. Sem isto, áreas florestadas não terão nenhum atrativo econômico frente a outros usos da terra (MOUTINHO, 2009).

Assim, por não possuir parâmetros legais definidos sobre o mecanismo de redução de emissões, tampouco de metodologia aplicável e de monitoramento e controle, esta pesquisa definiu que não há como se aferir a contribuição, em números e/ou percentuais, advinda da implementação dos projetos de REDD em relação aos resultados preconizados pelo PPCAD/PA no tocante à redução dos números do desmatamento no estado na sua linha de base inicial – 1995/2005, e tampouco dentro de sua primeira fase de execução (agosto de 2009 a agosto de 2012).

Irigaray (2010) afirma que parece haver um consenso de que uma das alternativas para apoiar o esforço visando reduzir o desmatamento e a degradação das florestas tropicais passa pelo reconhecimento dos serviços ecológicos prestados pela floresta e o seu pagamento àqueles que contribuem para a conservação dos ativos florestais existentes. No entanto, o uso desse instrumento econômico não exclui a necessidade do emprego de instrumentos de comando e controle.

Destaque-se que o mecanismo de REDD não é a única política ambiental propiciadora de desenvolvimento sustentável para o Pará e demais estados da região amazônica, mas é, sem dúvida, significativa para a conservação de áreas florestais, pois se apresenta como uma nova e potencial ferramenta de regulação ambiental, mas que carece de intervenção governamental para ser eficazmente aplicada.

De maneira mais geral, pode-se dizer que a redução ou mesmo a extinção do desmatamento na Amazônia não se concretiza devido à fragilidade da governança. O Estado é ausente. Uma política de incentivos e compensações por prestação de serviços ambientais poderia alterar o rumo histórico do desenvolvimento e crescimento econômico da região. Como parte de uma boa governança, a fiscalização e os atuais meios de comando e controle são fundamentais (MOUTINHO, 2009).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Pará apresenta uma lacuna em sua política ambiental e climática no que se refere a um marco regulatório específico para a implementação do Programa de Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação Florestal (REDD) no estado.

A primeira aproximação normativa da temática foi dada com sua inserção projetos desse tipo no Pará. Como potencial ferramenta de combate ao desmatamento ilegal, esse mecanismo carece ser bem definido e ajustado metodologicamente, visando o estabelecimento de critérios para a certificação e adequação dos projetos.

A recente inserção do REDD no cenário das discussões globais, nacionais e regionais, a partir da Convenção sobre Mudanças Climáticas, possibilita que os meios acadêmico e científico participem e contribuam ativamente na proposição e indicação de caminhos a seguir quando da continuidade das discussões sobre esta política pública no estado, na vertente de que sejam econômica e socialmente sustentáveis, e que possam significar uma inserção positiva e estruturante para os povos da região.

É de se ver que, ainda, que uma ampla regulamentação para o mecanismo está diretamente relacionada ao êxito dos projetos. Primeiramente porque é necessário um adequado e eficaz plano de monitoramento para as áreas internas e externas aos limites dos projetos, além da definição de critérios objetivos para a seleção de áreas para REDD.

De se ver, ainda, que projetos de REDD pensados e articulados em nível de governança estadual possuem como vantagem um maior potencial de

adequação às necessidades específicas de cada localidade, e o seu contexto dentro do território.

A proximidade das instituições públicas aos aspectos socioeconômico e ambiental do estado possibilita a elaboração de um marco regulatório para o REDD, com aproximação e certo grau de acuidade às questões relativas à população, malha fundiária, tendências e oportunidades de mercado, além dos dados sobre o patrimônio florestal paraense.

Assim sendo, para abarcar estas e outras questões relevantes à implementação exitosa de projetos de REDD/ REDD+ no estado, faz-se necessária a criação ou a modificação de leis para operacionalização do mecanismo, que garanta uma infraestrutura institucional mínima, capaz de administrar, certificar e monitorar os projetos de forma eficiente e transparente, que deverá contar com a integração dos setores ambiental, econômico e social.

REFERÊNCIAS

ALENCAR, A. et al. **Rumo ao REDD+ Jurisdicional**: Pesquisa, análises e recomendações ao programa de Incentivos aos Serviços Ambientais do Acre (ISA Carbono). Brasília: IPAM, 2012, 53p. Disponível em: <http://www.ipam.org.br/biblioteca/livro/Rumo-ao-REDD-Jurisdicional-Pesquisa-Analises-e-Recomendacoes-ao-Programa-de-Incentivos-aos-ServicosAmbientais-do-Acre-ISA-Carbono-/665>> Acesso em: 10 jan. 2013.

ALVES, J. A. L. **Relações internacionais e temas sociais**: a década das conferências. Brasília: IBRI, 2001.

AZEVEDO, P. P. **Ecocivilização**: ambiente e direito no limiar da vida. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008.

BÖTTCHER, H. et al. An assessment of monitoring requirements and costs of 'Reduced Emissions from Deforestation and Degradation'. **Carbon Balance and Management**, 2009. Disponível em: <<http://www.cbmjournals.com/content/4/1/7>> Acesso em: 30 nov. 2012.

BRASIL. Projeto de Lei n.º 5.586, de 2009(b). Institui a Redução Certificada de Emissões do Desmatamento e da Degradação (RCEDD) e dá outras providências. Disponível em: <www.camara.gov.br/sileg/integras/791239.pdf>. Acesso em: 22 abr. 2012.

BRASIL. Decreto N° 6.321, de 21 de dezembro de 2007. Dispõe sobre ações relativas à prevenção, monitoramento e controle de desmatamento no Bioma Amazônia. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6321.htm>. Acesso em: 27 nov 2012.

_____, Projeto de Lei nº 195, de 2011. Institui o sistema nacional de redução de emissões por desmatamento e degradação, conservação, manejo florestal sustentável, manutenção e aumento dos estoques de carbono florestal (REDD+), edá outras providências. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=491311>> Acesso em: 1 dez. 2012.

_____, Projeto de Lei nº 212, de 2011. Institui o sistema nacional de redução de emissões por desmatamento e degradação, conservação, manejo florestal sustentável, manutenção e aumento dos estoques de carbono florestal (REDD+), e dá outras providências. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/matepdf/89540.pdf>> Acesso em: 1 dez. 2012.

CHANG, M. Sequestro de carbono florestal: oportunidades e riscos para o Brasil. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, n. 102, p. 85-101, 2002. Disponível em: <http://www.ipardes.pr.gov.br/ojs/index.php/revistaparanaense/article/view/213>. Acesso em: 10 jan. 2013.

CORTE, A. et al. Os projetos de redução de emissões do desmatamento e da degradação florestal (REDD). **Floresta**, América do Norte, Curitiba, n. 42, mar. 2012. Disponível em: <<http://ojs.c3sl.ufpr.br/ojs-2.2.4/index.php/floresta/article/view/26316/17515>>. Acesso em: 9 set 2012.

DUARTE, L. C. B. **Política externa e o meio ambiente**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2003.

FAGAN, B.; SERAPICOS, E. (trad.). **O aquecimento global: a influência do clima no apogeu e declínio das civilizações**. São Paulo: Larousse do Brasil, 2009.

FEARNSIDE, P. M. Estoques e fluxos de carbono na Amazônia como recursos naturais para geração de serviços ambientais. In: BUENAFUENTE, S.M.F. (Org.). **Amazônia: dinâmica do carbono e impactos socioeconômicos e ambientais**. Boa Vista: UFRR, 2010, p. 27-56.

_____. Desmatamento na Amazônia brasileira: história, índices e consequências. **Conservação Internacional, Megadiversidade**, v. 1, n. 1, jul. 2005.

_____. Quantificação do serviço ambiental do carbono nas florestas amazônicas brasileiras. **Oecologia Australis**, v. 12, n. 4, p. 743-756, 2008. Disponível em: <<http://www.oecologiaaustralis.org/ojs/index.php/oa/article/viewArticle/142>> Acesso em: 5 ago 2011.

FERREIRA, L. V. et al. A vocação da Amazônia é florestal e a criação de novos estados pode levar ao aumento do desflorestamento na Amazônia brasileira. **Estud. av.[online]**, v. 26, n. 74, p. 187-200, 2012.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS (FAO). **Climate Change for Forest Policy-Makers: An approach for integrating climate change into national forest programmes in support of sustainable forest management.** Rome, 2011. Disponível em: <<http://www.fao.org/forestry/climatechange/64862/en/>>. Acesso em: 25 set. 2011.

_____. **Forestry Department.** Global Forest Resources Assessment 2010. Terms and Definitions. Rome, 2010. Disponível em: <<http://www.fao.org/docrep/014/am665e/am665e00.pdf>>. Acesso em: 30 nov. 2011.

FURLAN, M. **Mudanças climáticas e valoração econômica da preservação ambiental.** O pagamento por serviços ambientais e o princípio do protetor-recebedor. Curitiba: Juruá, 2010.

GARDNER, T. A. et al. A framework for integrating biodiversity concerns into national REDD+ programmes. **Biological Conservation.** Special Issue Article: REDD+ and conservation, v. 154, p. 61-71, out. 2012. Disponível em: <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0006320711004368> Acesso em: 1 dez. 2012.

HOLLOWAY, V., GIANDOMENICO, E. Carbon Planet White Paper: The History of REDD Policy. **Carbon Planet:** 2009. Disponível em: <<http://unfccc.int/home/items/6078.php?q=redd&cx=009772925632828311246%3Agjvsnght01u&ie=UTF-8&sa=>>> Acesso em: 29 nov. 2011.

IBGE. **Geoestatísticas de Recursos Naturais da Amazônia Legal 2003.** Estudos e pesquisas: Rio de Janeiro: IBGE (Informação Geográfica n. 8), 2011.

INSTITUTO DE PESQUISA AMBIENTAL DA AMAZÔNIA (IPAM). Plano Estadual de Prevenção, Controle e Alternativas ao Desmatamento do Estado do Pará. **Clima e floresta**, Edição 15, 2009. Disponível em: <<http://www.ipam.org.br/revista?id=15>>. Acesso em: 1 fev. 2012.

INSTITUTO NACIONAL DE PESQUISAS ESPACIAIS (INPE). **Divulgação da estimativa da Taxa de Desmatamento por Corte Raso do PRODES 2012.** Disponível em: <http://www.obt.inpe.br/prodes/prodes_1988_2012.htm> Acesso em: 27 nov. 2012.

INTERGOVERNMENTAL PANEL OF CLIMATE CHANGE (IPCC). **Fourth Assessment Report: Climate Change 2007.** Disponível em: <http://www.ipcc.ch/publications_and_data/ar4/syr/en/contents.html> Acesso em: 15 out. 2011.

IRIGARAY, C. T. J. H. Pagamento por serviços ecológicos e o emprego de REDD na Amazônia. In: LAVRATTI, P.; PRESTES, V. B. (Orgs.). **Direito e mudanças climáticas: serviços ecológicos.** São Paulo: Instituto O Direito por um Planeta Verde, 2010. (Direito e Mudanças Climáticas, 1).

LOUREIRO, V. R.; PINTO, J. N. A. A questão fundiária na Amazônia. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 19, n. 54, 2005. (Dossiê Amazônia Brasileira II)

MAY, P. H.; MILLIKAN, B.; GEBARA, M. F. **O contexto de REDD+ no Brasil**: Determinantes, atores e instituições. Publicação ocasional 62. CIFOR, Bogor, Indonésia, 2011. Disponível em: <www.cifor.org/publications/pdf_files/OccPapers/OP-62.pdf> Acesso em: 12 abr. 2012.

MILARÉ, E. **Direito do ambiente**: a gestão ambiental em foco: doutrina, jurisprudência, glossário. 6. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE-MMA. **REDD+ nos estados da Amazônia**: mapeamento de iniciativas e desafios para a integração com a estratégia brasileira. 2. ed., rev. e atual.: nov. 2012. Disponível em: http://www.mma.gov.br/redd/images/stories/food/rel_idesam_mma_rio20_v2.pdf Acesso em: 23 nov. 2012.

MOTTA, R. S. A Política Nacional sobre Mudança do Clima: aspectos regulatórios e de governança. In: **Mudança do clima no Brasil**: aspectos econômicos, sociais e regulatórios. Brasília, DF: IPEA, 2011. p. 30-41.

MOUTINHO, P. Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação Florestal (REDD+): construindo os alicerces da economia verde no Brasil. **Coleção de estudos sobre diretrizes para uma economia verde no Brasil**. IPAM, 2012. Disponível em: <<http://www.fbds.org.br/fbds/IMG/pdf/doc-547.pdf>> Acesso em: 12 jun. 2012.

_____, **Desmatamento na Amazônia**: desafios para reduzir as emissões de gases de efeito estufa do Brasil. IPAM, 2009. Disponível em: <<http://www.ipam.org.br/biblioteca/livro/Desmatamento-na-Amazonia-desafios-para-reduzir-as-emissoes-de-gases-de-efeito-estufa-do-Brasil/254>> Acesso em: 12 jun. 2012.

NÓBREGA, R. S. Impacts of deforestation on climate and water resources in western Amazon. In: MOUTINHO, P. (Ed.). **Deforestation around the world**. InTech, 2012, p. 21-34. Disponível em: <<http://www.forestcarbonportal.com/resource/deforestation-around-world>> Acesso em: 4 out. 2012.

OLIVEIRA, W. A. **Indicadores de sustentabilidade como ferramenta para a implantação de projetos REDD**: uma proposta ao Estado do Pará. 2011. 128f. Dissertação (Mestrado em Gestão dos Recursos Naturais e Desenvolvimento Local na Amazônia) – Núcleo de Meio Ambiente, Universidade Federal do Pará, Belém, 2011.

PARÁ. Decreto n.º 1.697, de 05 de junho de 2009. Institui o Plano de Prevenção, Controle e Alternativas ao Desmatamento do Estado do Pará. Imprensa Oficial do Estado do Pará, **Diário Oficial do Estado do Pará**, n. 31435, Poder Executivo, Belém, 8 jun. 2009.

PARKER, C.; MITCHELL, A.; TRIVEDI, M.; MARDAS, N. **The Little REDD+ Book (2009)**. Global Canopy Programme. Disponível em: <<http://www.ipam.org.br/biblioteca/livro/O-Pequeno-Livro-do-REDD-/336>> Acesso em: 20 set. 2011.

SANTILLI M. et al. Tropical deforestation and the Kyoto Protocol: an editorial essay. In: MOUTINHO, P.; SCHWARTZMAN, S. (Eds.). **Tropical deforestation and climate change**. Belém: Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia (IPAM); Washington DC: Environmental Defense, 2005.

SILVA, A. T. Segurança multidimensional e governança do desenvolvimento sustentável na Amazônia brasileira. In: ROCHA, G. M et al. **Governança, integração e meio ambiente na Amazônia**. Belém: NUMA/UFPA, 2007. p. 67-95.

SOARES-FILHO. B. S. et al. Cenários de desmatamento para a Amazônia. **Estudos Avançados**, v. 19, n. 54, 2005. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ea/v19n54/07.pdf>>. Acesso em: 30 dez. 2011.

SOARES-FILHO. B. S. et al. Role of Brazilian Amazon protected areas in climate change mitigation. **Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America – PNAS**, v. 107, n. 24, jun. 2010. Disponível em: <http://www.pnas.org/content/107/24/10821>>. Acesso em: 2 jan. 2012.

STICKLER, C. M. et al. The potential ecological costs and cobenefits of REDD: a critical review and case study from the Amazon region. **Global Change Biology**, v. 15, p. 2803-2824, 2009. Disponível em: <<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1365-2486.2009.02109.x/full>> Acesso em: 15 nov. 2012.

UNITED NATIONS FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE (UNFCCC), **Gathering a body of global agreements. Intergovernmental Negotiating Committee for a Framework Convention on Climate Change**, 1992. Disponível em: <<http://www.un-documents.net/unfccc.htm>> Acesso em: 29 nov. 2011.

_____. Conference of the Parties. **Report of the Conference of the Parties on its thirteenth session, held in Bali from 3 to 15 December 2007**. FCCC/CP/2007/6/Add.1. March, 2008. Disponível em: <http://unfccc.int/resource/docs/2007/cop13/eng/06a01.pdf#page=8>. Acesso em: 29 nov. 2011.

_____. Conference of the Parties. **Report of the Conference of the Parties on its fifteenth session, held in Copenhagen from 7 to 19 December 2009.** FCCC/CP/2009/11/Add.1. March, 2010. Disponível em: <<http://unfccc.int/resource/docs/2009/cop15/eng/11a01.pdf#page=4>> Acesso em: 29 nov. 2011.

_____. Conference of the Parties. **Report of the Conference of the Parties on its sixteenth session,** held in Cancun from 29 November to 10 December 2010. FCCC/CP/2010/7/Add.1. March, 2011. Disponível em: <http://unfccc.int/resource/docs/2010/cop16/eng/07a01.pdf#page=12>. Acesso em: 29 nov. 2011.

_____. Subsidiary Body for Scientific and Technological Advice (SBSTA). Twenty-eighth session Bonn, 4–13 June 2008. **Reducing emissions from deforestation in developing countries: approaches to stimulate action.** Draft conclusions proposed by the Chair. FCCC/SBSTA/2008/L.12. Disponível em: <<http://unfccc.int/resource/docs/2008/sbsta/eng/l12.pdf>> Acesso em: 23 nov. 2012.

VALE et al. Mudanças Climáticas: desafios e oportunidades para a conservação da biodiversidade brasileira. **Oecologia Brasiliensis**, v. 13, n. 3, p. 518-535, set. 2009. Disponível em: <http://www.oecologiaaustralis.org/ojs/index.php/oa/article/download/oeco.2009.1303.07/480>> Acesso em: 08 mar. 2012.

VERCHOT, L. V.; PETKOVA, E. The state of REDD negotiations: consensus points, options for moving forward and research needs to support the process: A background document for the UN-REDD sponsored support to regional groups. **Center For International Forestry Research (Cifor)**, Bogor, Indonesia, 2009. Disponível em: <<http://www.un-redd.org/Publications/tabid/587/Default.aspx>> Acesso em: 8 fev. 2012.

VIANA, V. **As florestas e o desenvolvimento sustentável na Amazônia.** 2. ed. Manaus: Editora Valer, 2007.

VIEIRA, I. C. G. et al. Deforestation and threats to the biodiversity of Amazonia. **Brazilian Journal of Biology**, v. 68, p. 631-637, 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1519-69842008000500004&script=sci_arttext> Acesso em: 8 fev. 2012.

WUNDER, S. REDD: de boas ideias a realidades complicadas. **Boletim da Sociedade Brasileira de Economia Ecológica.** Mudanças Climáticas. Edição Especial 23/24, p. 29-39, 2010. Disponível em: <http://www.ecoeco.org.br/conteudo/publicacoes/boletim_ecoeco/Boletim_Ecoeco_n023_24.pdf> Acesso em: 20 fev. 2012.

ZANETTI, E. **Mudanças climáticas globais, florestas, madeira e carbono.** Disponível em: <<http://www.pnbsae.com.br/portal/images/publicacoes/mcg.pdf>> Acesso em: 20 nov. 2012.

Texto submetido à Revista em 03.01.2013
Aceito para publicação em 16.06.2013