

Governor's Climate and Forest Taskforce (GCF)
Membros no Brasil: Acre, Amapá, Amazonas e Mato Grosso
3 de novembro de 2010

WORKSHOP :
ARCABOUÇOS SUBNACIONAIS PARA REDD+

** Held by GCF. Jointly organized by Amazonas (Ceclima/SDS), ICV and IDESAM, at Hotel da Vinci, in Manaus, on November 3rd 2010.*

O Governor's Climate and Forests Task Force (GCF) estabeleceu na reunião de Aceh, em Maio de 2010, quatro tarefas a serem realizadas neste ano. Uma delas foi a preparação de um relatório sobre Arcabouços Subnacionais para REDD+, cuja versão preliminar foi apresentada na reunião de Santarém, em Setembro de 2010, contendo um conjunto de recomendações já formuladas, bem como questões ainda em aberto, que aguardam contribuições dos Estados/ Províncias membros do GCF e das organizações da sociedade civil.

Este grupo tem relação direta com processos correntes no Brasil, tanto em escala federal quanto estadual, que tratam de definir estruturas para REDD+. No âmbito federal, destacam-se negociações em torno do projeto de lei 5.586/2009, que visa instituir o sistema nacional de redução de emissões por desmatamento e degradação, conservação, manejo florestal sustentável, manutenção e aumento dos estoques de carbono florestal (REDD+). O PL encontra-se atualmente no processo de tramitação na câmara dos deputados. Paralelamente, outro processo relevante é o dos grupos de trabalho do Ministério do Meio Ambiente, que reuniu diversas organizações da sociedade civil (incluindo representantes dos Estados partes do GCF) em 3 grupos temáticos, para elaborarem recomendações a respeito de um futuro regime nacional de REDD+.. Boa parte dos Estados brasileiros membro do GCF tem participado ativamente de tais iniciativas, em conexão com o desenvolvimento de seus próprios programas e sistemas, (conforme indica a base de dados do GCF).

14 PARTICIPANTES:,representantes dos estados amazônicos do Mato Grosso (Mauricio Philipp), Acre (Eugenio Pantoja e o Procurador Geral do Estado Rodrigo Neves) e Amazonas (Natalie Unterstell, Rodrigo Freire e Juliana Peixoto) participaram do workshop. Foram convidados e puderam participar especialistas das seguintes organizações da sociedade civil: IPAM (Osvaldo Stella), TNC (Fernanda Carvalho), FAS (Thais Megid), IDESAM (Mariano Cenamo, Pedro Soares e Mariana Pavan), ICV (Laurent Micol e Alice Thuault). O IMAZON nao pode se fazer presente, porem encaminhou comentários a proposta de pauta com antecedência. Os representantes de outros Estados não puderam participar devido à incompatibilidade de agenda.

CHATAM HOUSE RULE - Quando uma reunião (ou uma parte da reunião), é governada pela a regra da Chatham House, os participantes são livres de usar a informação recebida, mas não podem divulgar a identidade e a afiliação dos oradores e dos participantes¹. A regra de Chatham House consiste também em permitir que as pessoas falem a título individual sem representar as posições das instituições em que trabalham; o que facilita o livre debate e a construção de entendimentos comuns.

¹ http://www.chathamhouse.org.uk/about/chathamhouserule_translations/

DOCUMENTOS DE REFERENCIA. A discussão baseou-se nas reflexões e opções apresentadas nos seguintes documentos de referência:

- **GCF Task 1 Report: GCF Design Recommendations for Subnational REDD Frameworks**, preparado pelo Secretariado do GCF, também disponível em português como: *Relatório GCF Tarefa 1: Recomendações de projeto do GCF para Estruturas Subnacionais*;

- **An Integrated REDD Offset Program (IREDD) for Nesting Projects under Jurisdictional Accounting**, anexo do documento acima, preparado por Terra Global Capital,

- **A Nested Approach to REDD+: Structuring effective and transparent incentive mechanisms for REDD+ implementation at multiple scales**, estudo preparado por TNC e Baker & McKenzie.

- Artigo **“The ‘Nested Approach’ to REDD+:How Could it Be Implemented?”**, de autoria de Lucio Pedroni, Manuel Estrada e Mariano Cenamo

PONTOS COMUNS

A oficina teve por objetivo construir entendimentos comuns e abordar aspectos-chave da construção de sistemas de REDD+ estaduais. Devido ao curto tempo de duração do workshop para discutir assuntos tão substanciais, o foco foi definir alguns pontos de entendimento comuns entre o grupo, sobre os elementos e estratégias aplicáveis a um sistema integrado entre atividades nacionais e subnacionais de REDD+. Assim, o grupo de participantes definiu alguns pontos comuns sobre os diversos assuntos discutidos. São eles:

- Necessidade de promoção de estruturas de REDD+ nos estados da Amazônia que permitam aos governos viabilizarem programas e projetos de REDD+, tanto governamentais quanto não governamentais, com possibilidade de operacionalização articulada com sistemas de doação e/ou compensação de outros sistemas subnacionais e nacionais.
- O *nested approach*² adequa-se fundamentalmente para países que ainda não possuem capacidade de MRV, ou mais especificamente que não detém condições para realizar contabilização nacional de unidades geradoras de créditos de carbono, assim como de projetos que os gerem, como medida interina até a implementação nacional. No caso do Brasil, esta abordagem pode ser considerada como uma estratégia de integração das diferentes escalas (nacional e subnacional), dentro de uma mesma lógica. Isto não quer dizer que o país ou estado não tenham as condições mencionadas acima, sendo que ambos os processos acontecem simultaneamente.

² O termo “Nested approach” foi traduzido para o português como “abordagem integrada”, em substituição ao termo “abordagem aninhada”. Na proposta original, o “nested approach” é uma estratégia de implementação que se inicia em escala subnacional, enquanto o governo nacional não tem capacidades suficientes para gerir um sistema, e vai evoluindo de maneira a tornar-se o sistema nacional. Para o caso do Brasil, consideramos a abordagem como a integração entre diferentes escalas, que evoluem de modo independente, porém seguindo regras comuns.

- Existem diversas iniciativas piloto em andamento no Brasil, em diversos estágios de desenho e implementação. Apesar de algumas delas já estarem transacionando créditos no mercado voluntário, a falta de regulamentação clara sobre este tipo de atividades acaba trazendo incerteza para possíveis investidores.

- Frente à este cenário, é necessário que se construa uma regulamentação nacional, que permita acomodar iniciativas subnacionais (tanto regionais quanto projetos). Isto garantiria integridade do sistema, fazendo com que iniciativas em diferentes escalas sigam a mesma lógica e estratégia de redução de emissões.

No âmbito do GCF, é necessário considerar as diversas opções de financiamento para atividades de REDD+. Uma das opções amplamente discutidas é a de implementação de atividades que gerem créditos voltados aos mercados de carbono, tanto voluntário quanto futuros mercados mandatórios. Portanto, as estruturas de REDD+, em nível estadual, devem prever a possibilidade de receber compensações baseados em performance, seja através da geração de créditos de carbono ou não.

- Um aspecto importante é que as estruturas de REDD+ subnacionais devem poder acomodar a geração de offsets, sendo desenvolvidas a medida em que a posição nacional avança com sua aceitação sobre o tema.

- Ha muitas versões para o que seria uma “abordagem integrada” (como preferimos chamar o “nested approach”), tais como: fluxo-estoque, sistemas interligando estados (GCF), programas em categorias de uso da terra específicas (como terras indígenas) integradas a uma estratégia nacional, entre outras muitas.

Proposta de estoque-fluxo

- Uma das propostas que vem ganhando força no Brasil é a abordagem estoque-fluxo. Esta proposta visa criar um sistema onde tanto a redução de emissões em áreas florestais sob ameaça (fluxo) sejam recompensadas, mas também as ações de conservação florestal em áreas não imediatamente ameaçadas (estoque), a partir da alocação de créditos.

- Uma maneira de determinar este sistema de alocação seria a partir da redução anual de emissões, gerada pelo PRODES, que seria o teto de créditos gerados pelo país em um determinado ano. A partir daí, pode ser feita uma divisão interna destas possibilidades de alocação de acordo com a participação de cada estado na redução do desmatamento e a porcentagem remanescente de estoques florestais. Cada Estado definirá as propostas para alocação interna destes créditos.

Possibilidades de alocação interna nos Estados

- Uma das possibilidades é a alocação para as diferentes áreas, que pode ser feito com base em diferentes pressupostos. Um deles é a divisão por categorias fundiárias, onde cada categoria receberia uma parte destas alocações (terras privadas, terras indígenas, estaduais, etc.). Esta abordagem poderia também permitir que uma determinada porcentagem fosse destinada à projetos, não inibindo assim iniciativas piloto de atores que estejam aptos a iniciar antecipadamente estas atividades, ou que tenham intenção de acessar o mercado voluntário.
- Outra possibilidade seria fazer uma modelagem desta alocação, espacializando assim as áreas sob ameaça direta de desmatamento (áreas de “fluxo”), e aquelas que não estão sob pressão imediata de desmatamento – “áreas de estoque”
- Independente da abordagem adotada é necessário garantir que o sistema de alocação beneficie os reais responsáveis pela redução de emissões e conservação florestal em diversas áreas, tais como povos indígenas e comunidades tradicionais.

TEMAS CENTRAIS. Discutimos os seguintes aspectos-chave da construção de sistemas de REDD+ estaduais:

INTEGRACAO DA CONTABILIDADE DE REDUCOES DE EMISSOES ENTRE OS NIVEIS PROJETOS, ESTADUAL E NACIONAL.

Questão (a) - Como definir a linha de base para geração de créditos de REDD+?

“Current Thinking”

Os papers do GCF e do Terra partem da distinção entre nível de referência (ou linha de base) de emissões e nível de referência (ou linha de base) para geração de créditos, sendo que a linha de base para geração de créditos deveria ser abaixo da linha de base de referência.

O paper do GCF propõe duas opções para estabelecer essa linha de base (item II.B.1, pp 10-13): i) uma linha de base colocada 50% abaixo do nível de referência, além da exigência de manter uma quantidade mínima de estoques de carbono; ii) usar o nível de referência durante o primeiro período de compromisso, com previsão de revisão da linha de base depois.

Já o paper do Terra critica a opção de aplicar um mínimo de redução antes que o sistema possa gerar créditos e propõe adotar um desconto padrão a todas as reduções, seja em nível de estado ou de projeto. Somente uma parte das reduções obtidas poderia gerar créditos para compensação, independentemente de ter atingido ou não um nível mínimo de redução (item 5 da seção 1.3, p.20 e seção 2.3, pp 33-34).

O paper que aborda o Nested Approach (Pedroni, Porrua e Cenamo) atesta que em países que escolham iniciar com atividades subnacionais o nível de referência de

emissões deve ser estabelecido através de projeções espaço-temporais de emissões históricas do desmatamento, utilizando metodologias aprovadas, ter um período de vigência de 10 anos, devendo ser revista depois deste período, entre outras recomendações. Quando um país adotar um nível de referência nacional, a linha de base subnacional validada e registrada deve ser válida até o momento de revisão, quando o governo nacional deve garantir coerência entre o nível nacional e o subnacional existente. No caso de níveis de referência de emissões nacionais, os países em desenvolvimento provavelmente terão que estabelecer níveis de referência históricos, que devem ser então ajustados à diferentes circunstâncias, para estabelecer a referência para incentivos baseados em performance. No início de cada período de compromisso, os países negociariam um nível de referência nacional, considerando a média de emissões do período anterior. Também, no início de cada período de compromisso, as metas de redução de desmatamento bruto devem ser mais ambiciosas do que o período anterior³

Por outro lado, as discussões sobre as bases jurídicas de REDD (Projetos de Lei a nível federal e estadual) no Brasil têm discutido o estabelecimento de um percentual do total das reduções de emissões que poderia gerar créditos de carbono, sem que isso seja um desconto (aplicável aos projetos).

O paper da TNC não discute diretamente essa questão.

“Our recommendations”

A partir da avaliação das opções acima apresentadas, consideramos plausíveis as seguintes hipóteses:

- 1- O país teria uma linha de base nacional
- 2 - Linhas de base estaduais deverão ser estruturadas de forma a se integrar com a linha de base nacional
- 3 – Cada estado teria um sistema de registro, associado às atividades existentes em seu território
- 4 - Propomos não ter *crediting baseline*, mas sim uma especificação da porcentagem das reduções de emissões que se tornariam créditos transacionáveis. Assim, os créditos seriam emitidos somente após a verificação. Um exemplo que consideramos interessante é o caso do PL 5.586/2009⁴, que dispõe sobre o

³ Para o caso de desmatamentos não planejados. No caso de desmatamentos planejados, as metas podem variar de um período a outro, e até mesmo aumentar, dependendo das circunstâncias nacionais,

⁴ No caso da proposta do PL Nacional, as unidades de REDD (U-redd) são distribuídas a partir de uma negociação política à nível federal em função de uma abordagem estoque-e-fluxo. Os certificados de redução (C-Redd, ou créditos compensatórios) representam a parte de redução de emissão para compensação, ou seja, não fazem parte dos NAMAS, e não fazem parte da meta brasileira. Um colegiado (comitê) deveria estabelecer quanto que será a proporção de C-REDD por entes federativos.

estabelecimento de de uma porcentagem de desconto (que se tornarão créditos de compensação) sobre o total de reduções alcançadas.

Questao (b) - Como estruturar um sistema de registro de reduções de emissões para assegurar a integração da contabilidade de carbono entre escalas de projeto/programa, estadual e nacional?

“Current Thinking”

O paper da TNC propõe uma abordagem passo-a-passo para estabelecer essa contabilidade integrada (seção Carbon Accounting, pp. 12-16): i) estabelecer um nível de referência nacional; ii) dividir o território nacional em regiões de referência (que podem ser estados) e estabelecer um nível de referência para cada região, fazendo com que a soma seja igual ao nível de referência nacional; iii) estabelecer o nível de referência de cada projeto e expressá-lo em percentual do nível de referência total de sua região/ estado (exceções: quando um determinado projeto considerar fontes ou sumidouros de carbono que não são contabilizadas no sistema nacional, por exemplo degradação ou reflorestamento, será considerado a parte do percentual do nível de referência da região/ estado); iv) estabelecer um protocolo de “aninhamento” detalhando os métodos para definir e revisar níveis de referência, monitorar as emissões, avaliar os vazamentos e a permanência.

O paper do Terra discute com mais detalhe alguns aspectos técnicos da contabilidade de carbono (seção 2.3, pp 28-36): princípios de quantificação de reduções de emissões e de estabelecimento de níveis de referência, delimitações espaciais e temporais, forma de tratar taxas de desmatamento históricas e outros fatores que influenciam o nível de referência, medição de estoques de carbono, e estabelecimento de níveis de referência geograficamente explícitos.

O paper do GCF não trata dessa questão (remete ao paper do Terra).

As versões preliminares dos PL Nacional e Estaduais de REDD+ no Brasil prevêm uma contabilidade integrada de reduções de emissões, mas não fazem referência explícita à necessidade de coerência temporal e setorial das reduções de emissões. Por exemplo, o PL Nacional propõe alocar reduções de emissões do desmatamento de um determinado ano a projetos que serão desenvolvidos em anos subsequentes, podendo incluir ações de redução de desmatamento ou degradação. Essa proposição diverge da abordagem de aninhada tal como está entendida nos papers da TNC e do Terra.

O paper do Nested afirma que um sistema de registro de iniciativas aprovadas, níveis de referência de emissões, relatórios de monitoramento e transações de carbono facilitariam a implementação no “nested approach” pois permite transparência na contabilidade de carbono, evitando assim dupla contagem de reduções de emissões nacionais e subnacionais. O registro de atividades subnacionais incluiria seus limites espaciais e temporais, níveis de referência de emissões, e reduções de emissões verificadas e créditos de carbono, garantindo

assim um adequado e consistente processo para definição dos níveis de referência subnacionais e evitar dupla contabilidade.

“Our recommendations”

- Para toda e qualquer opção de creditação, as contabilidades estaduais devem estar integradas e consonantes com a contabilidade nacional

- Segundo discutido no workshop, a contabilidade de reduções de emissões deve ser integrada entre os níveis nacional, estadual e de projeto/ programa, de forma a evitar dupla contabilidade e assegurar a integridade do sistema.

- Partindo disso, entendemos que, no caso do Brasil, o ideal é ter um sistema nacional de registro, que realize a contabilidade em nível federal em articulação com registros sub-nacionais. Isso elimina, por exemplo, a necessidade de coerência setorial, porque a integridade é assegurada top-bottom.

Comment [MPI 1]: Laurent, vc poderia clarificar melhor o que isso quer dizer?

- No caso da não existência de um sistema nacional, existiria a possibilidade dos estados terem “registros preliminares” (caso semelhante ao Acre), que deverão se articular com o futuro sistema de registro de REDD+ nacional.

* Uma das questões preementes discutidas no workshop foi “como integrar contabilidade sem integrar metodologia?”. Uma das propostas é exatamente eliminar as metodologias (definição de Linha de Base, etc..)

Comment [2]:
Natalie Unterstell Nov 22, '10, 12:14 PM argumentar com mais detalhe?

* Uma das questões foi se o sistema de registro deverá contemplar projetos de degradação florestal. O ponto comum é que estas atividades serão contabilizadas em um segundo momento, a partir da consolidação de métodos e metodologias para calculá-las.

* Uma das propostas de alocação de “unidades” e de “créditos” discutida e considerada interessante pelos presentes foi a adotada no PL 5.586/2009. A proposta diz que as reduções seriam medidas no bioma e a partir disso seria possível negociar internamente um esquema de estoque-fluxo, baseando-se em MR via PRODES e/ou metas do Plano Nacional de Mudanças Climáticas. Para isso, seria gerada uma estrutura de “registro e contabilidade” e um colegiado (nao governamental) para controlar a alocação de U-REDD e C-REDD.

Questao (c) - Quem irá administrar o registro de reduções de emissões na escala nacional ou estadual?

“Current Thinking”

O paper do GCF aponta para o desafio operacional de desenvolver e implementar um sistema de registro de reduções de emissões para os membros do GCF (item 3 da seção II.B, p 16) e sugere, assim como o paper do Terra (item 4 da seção 1.3, pp 17-18), que se possa utilizar infraestruturas de registro já existentes em nível internacional (por exemplo, Markit).

Os papers do Nested Approach e da TNC não discutem diretamente esta questão. O paper do Nested cita apenas que este registro deve estar sob instituições nacionais ou internacionais.

“Our recommendations”

Não avançou-se em recomendações sobre os arranjos institucionais específicos para administração de sistemas de registro, ademais que sejam oficializados pelo Governo Federal (registro nacional); e pelos Governos Estaduais (registros estaduais).

Numa proposta de estoque-fluxo, deve haver grande integração entre os estados. No entanto, arranjos específicos sobre a institucionalidade deste sistema não foram discutidos.

Outro ponto importante a ser considerado é em relação a qual etapa do processo o registro atuaria. Discutiu-se a possibilidade de um pré-registro, onde o projeto indicaria o desenvolvimento de determinada atividade, o que poderia envolver também a emissão de uma carta de não-objeção ao projeto, dando assim a segurança para seu desenvolvimento e implementação.

*Foram discutidos alguns pontos onde não foi possível chegar a um consenso. Algumas destas questões são:

No caso do Brasil, significativa porção de estoques de carbono florestal correspondem a terras federais (ver anexo: tabela DATABASE GCF, 2010). Como tratar terras federais no âmbito de registros estaduais integrados a contabilidade nacional? Dever-se-ia abater da contabilidade fluxo-estoque a participação das terras federais? Como uma medida como essa afetaria a conta dos estados? Que incentivos (perversos ou positivos) existiriam para Estados com grande proporção de terras federais?

GERACAO DE CREDITO DE REDD+ PARA COMPENSACAO.

(a) Quais ações podem ser elegíveis para geração de créditos de compensação?

“Current Thinking”

O paper do Terra Global Capital argumenta que somente projetos poderiam gerar créditos para compensação, sendo que programas de governo deveriam ter outro tipo de fontes de recursos. Define projetos com as seguintes características: espacialmente delimitados, área com definição fundiária clara, proponente tendo responsabilidade pela gestão da área, relação causal comprovada entre as ações do projeto e as reduções de emissões verificadas (pp 13-15).

O paper do GCF / Task Group 1 trata indiretamente dessa questão na seção II.A sobre os “caminhos” para emissão de créditos (crediting pathway) (pp 6-9). Apresenta três grandes opções: i) créditos setoriais de REDD+ emitidos pelo estado/país com base na performance do estado/ país com relação a uma linha de base estadual/ nacional; ii) créditos de REDD+ emitidos pelo sistema do país comprador e atribuídos diretamente ao estado/ país gerador pelas ações de REDD+ implementadas e a performance delas resultante; ou iii) créditos de REDD+ emitidos pelo sistema do país comprador e atribuídos diretamente aos projetos de REDD+ “aninhados” na estratégia e contabilidade do estado/ país. O paper recomenda deixar aberta a possibilidade desses três caminhos, portanto mantendo a possibilidade do próprio estado/ país emitir os créditos e administrar internamente o investimento nas diferentes ações de REDD+ e a repartição dos benefícios, que parece ser considerada como opção preferencial a longo prazo.

O paper da TNC considera que países, governos subnacionais e projetos deveriam ser elegíveis para receber créditos de REDD+ (p. 8). Propõe que a contabilidade de carbono seja administrada em nível de país, mas que as reduções de emissões sejam emitidas diretamente e atribuídas aos países ou governos subnacionais por um órgão internacional, chamado de “REDD+ Authority”. O governo nacional também teria um órgão designado que verificaria e validaria as reduções de emissões de atividades subnacionais (p. 30).

O paper do Nested diz que os créditos de carbono de redução de emissões gerados subnacionalmente seriam emitidos diretamente aos participantes das iniciativas subnacionais registradas através de um órgão especializado da UNFCCC, seguindo metodologias, procedimentos e regras acordadas pelas partes do mecanismo de REDD+. As iniciativas subnacionais de REDD+ receberiam créditos mesmo que o país hospedeiro tenha adotado um sistema de implementação nacional. Neste caso, os governos nacionais receberiam os créditos por reduções de emissões geradas em florestas que não estão incluídas em iniciativas subnacionais.

As versões preliminares dos PL de REDD+ Nacional e Estaduais por enquanto prevêem que o estado possa emitir Certificados de REDD+ e alocar esses certificados (ou os recursos com eles obtidos) a projetos e programas de REDD+. Isso não significa necessariamente a emissão de um crédito de REDD+.

“Our recommendations”

Conforme explicitado, dentro da proposta de estoque-fluxo existe espaço para o desenvolvimento de projetos. Uma alternativa seria o estado determinar qual a porcentagem de suas alocações seriam destinadas à projetos, e mediante o registro e aprovação perante critérios previamente definidos pelo estado, os créditos seriam atribuídos à estes projetos.

Esses projetos deverão utilizar metodologias já existentes ou novas metodologias, desde que aprovadas para uso no registro, o que provavelmente será definido pelos governos estaduais/nacional.

(b) Qual o “caminho” para emissão dos créditos (crediting pathway)?

O Governo Estadual é quem emitirá os créditos que serão transacionáveis. Estes créditos serão emitidos somente cumprimento dos requisitos previamente estabelecidos pelo Estado.

GESTAO DE RISCO EM UMA ABORDAGEM INTEGRADA.

Uma das preocupações levantadas pelos participantes é em relação ao mecanismo é a necessidade de termos o desempenho do projeto desvinculado da performance do país, para que os projetos que atingiram suas metas não sejam “punidos” no caso de não-performance do país. Isto também visa garantir a atração do mercado a estes projetos, tornando assim estes investimentos menos arriscados. Porém, é difícil desvincular o que foi feito efetivamente devido a esforços nacionais, estaduais ou por projetos. Neste cenário, torna-se fundamental a existência de um registro que tenha a capacidade de rastrear adequadamente a origem dos créditos gerados.