

Relatório de Trabalho

***Esta versão preliminar, neste momento, não reflete nenhuma posição oficial do GCF,
seus membros ou qualquer outro indivíduo ou instituição***

Força Tarefa dos Governadores para Clima e Florestas (GCF)

Relatório Grupo de Trabalho 01:

Recomendações GCF para o Desenho de Arcabouços Subnacionais de REDD+

07 de agosto, 2011

RELATORIO PRELIMINAR
3 de agosto, 2011

CONTEÚDO

- I. RESUMO E CONTEXTO**
- II. Pontos Chave e Recomendações GCF.....**
- A. CAMINHOS PARA GERAÇÃO DE CRÉDITOS
- 1. Estado da Arte das Discussões
- 2. Recomendações GCF
- B. CONTABILIDADE A NÍVEL ESTADUAL/PROVINCIAL.....
- 1. Níveis de referência (linha de base) e linha de base de creditação
- a. Estado da Arte das Discussões
- b. Recomendações GCF
- (1) Níveis de Referência (Linha de base)
- (2) Linha de Base de Creditação
- 2. Planos/Estratégias/Programas Estaduais de REDD+
- a. Estado da Arte das Discussões
- b. Recomendações GCF
- 3. Inventário de GEE/Infraestrutura de Rastreamento e Registro
- a. Estado da Arte das Discussões
- b. Recomendações GCF
- 4. Integração de escalas (projetos) e arquiteturas de integração.....
- a. Estado da Arte das Discussões
- b. Recomendações GCF
- C. Monitoramento, Relatoria, Verificação de Performance
- 1. MRV de performance Estadual/Provincial
- a. Estado da Arte das Discussões
- b. Recomendações GCF
- 2. MRV de performance de projetos integrados.....
- a. Estado da Arte das Discussões

RELATORIO PRELIMINAR

3 de agosto, 2011

	b. Recomendações GCF	
D.	SALVAGUARDAS.....	
1.	Salvuardas: Ambiental	
	a. Estado da Arte das Discussões	
	b. Recomendações GCF	
2.	Salvuardas: Proteção de Direitos/Interesses.....	
	a. Estado da Arte das Discussões	
	b. Recomendações GCF	
3.	Salvuardas: Repartição de Benefícios.....	
	a. Estado da Arte das Discussões	
	b. Recomendações GCF	
4.	Processos Multi-Stakeholders.....	
	a. Estado da Arte das Discussões	
	b. Recomendações GCF	
5.	Salvuardas Responsabilidade (“accountability”)	
	a. Estado da Arte das Discussões	
	b. Recomendações GCF	
E.	Aplicabilidade, “culpabilidade” e gestão de riscos	
1.	Estado da Arte das Discussões.....	
2.	Recomendações GCF	
F.	Ações Antecipadas/Abordagem por fases	
1.	Estado da Arte das Discussões	
2.	Recomendações GCF	
III.	NEXT STEPS	

RELATORIO PRELIMINAR

3 de agosto, 2011

ADICIONAR APÊNDICES: LEGISLAÇÃO AMERICANA SOBRE CLIMA (NÃO MAIS EM DISCUSSÃO NO CONGRESSO)

TRECHOS DA REGULAMENTAÇÃO DA CALIFÓRNIA E RELATÓRIO DOS GRUPOS

PROPOSTA DE LEI DO SISTEMA NACIONAL DE REDD+ DO BRASIL (PL 195/2011)

LEI ESTADUAL DO ACRE (SISA)

PROPOSTA DE LEI DO AMAZONAS (POLÍTICA ESTADUAL DE SERVIÇOS AMBIENTAIS)

PROPOSTA DA LEI DE REDD+ DO MATO GROSSO

APÊNDICE1 **TERRA GLOBAL CAPITAL DRAFT PAPER *AN INTEGRATED REDD OFFSET PROGRAM (IREDD) FOR NESTING PROJECTS UNDER JURISDICTIONAL ACCOUNTING***

APÊNDICE2 **TOBIAS GARRIT, MAKING GCF/ARB REDD FEASIBLE FOR PRIVATE SECTOR INVESTMENT**

APÊNDICE3 **ERNESTO ROESSING, MULTI-STAKEHOLDER PROCESSES IN BRAZIL**

APÊNDICE4 **JANE DUNLOP, MULTI-STAKEHOLDER PROCESS IN ACEH, INDONÉSIA (DRAFT)**

APÊNDICE5 **PEDRONI, L. ET AL. THE 'NESTED APPROACH' TO REDD+: HOW COULD IT BE IMPLEMENTED.**

I. RESUMO E CONTEXTO

O GCF é uma colaboração subnacional entre 15 estados e províncias dos Estados Unidos, Brasil, Indonésia, Nigéria e México, que procura integrar atividades de Redução de Emissões do Desmatamento e Degradação Florestal (REDD) e outras ações relacionadas a carbono florestal, à mercados obrigatórios emergentes de gases de efeito estufa (GEE) e outras oportunidades de mercado e não mercado.¹ Além disto, é um fórum bastante estratégico para geração e compartilhamento de subsídios técnicos relacionados à REDD+. A lógica abrangente sobre a qual se baseiam as premissas do GCF é de que qualquer esforço para inserir o REDD em uma política climática requer esforços múltiplos, em diversos níveis de governança. O GCF foi então concebido como um esforço para alavancar a posição em que certos estados e províncias “chave” em diferentes países se encontram, sendo capazes de antecipar algumas destas ações de REDD+ em termos de política climática, assim, reforçando o momento atual para REDD+ e aprimorando esforços nacionais e internacionais na demonstração de como o REDD pode funcionar na prática. Em outras palavras, o GCF representa um esforço em mover-se na direção do que pode chamar-se estágio de “estabelecimento de conceitos” para REDD.

Com esta finalidade, o GCF vem trabalhando desde o início de 2009 para “juntar as peças” através da construção de uma plataforma para cooperação entre Estados do GCF nos Estados Unidos, considerando a integração entre compensações internacionais baseadas em carbono florestal de sistemas regionais de *compliance* (obrigatórios) de GEE (Califórnia e Illinois) e programas subnacionais de REDD+ voltados à mercados obrigatórios e outras fontes de financiamento, desenvolvidos em estados e províncias do GCF que estão em países em desenvolvimento e são detentores de florestas tropicais (Aceh, Acre, Amapá, Amazonas, Campeche, Central Kalimantan, Chiapas, Cross River State, East Kalimantan, Mato Grosso, Papua, Para, and West Kalimantan)². O objetivo é criar um entendimento comum dos elementos e procedimentos chave para programas de REDD, facilitar o desenvolvimento de programas operáveis entre as províncias e estados do GCF e fornecer um importante modelo para futura integração em nível nacional.

¹ O GCF começou a partir de um Memorando de Entendimento assinado na 1ª Cúpula Climática Global de Governadores, em Los Angeles, CA. O MoU iniciou-se com os estados e províncias em 2009, e continuou seu trabalho com apoio das Fundações Packard, Moore e Climate Works.

² **Questão para discussão GCF:** necessidade constata de considerar linguagem focada em Mercado regulados e maneiras de ampliar o escopo deste relatório para mercados voluntários, fontes voluntárias, etc..

RELATORIO PRELIMINAR

3 de agosto, 2011

Na reunião do GCF em 2010, que aconteceu em Aceh, na Indonésia, os Estados e Províncias membro determinaram que os esforços do GCF continuam sendo baseados em seus grandes objetivos presentes no Plano de Ação e os três Grupos Temáticos³ e que o foco primário dos membros destes Grupos Temáticos no curto-prazo será nos quatro Grupos de Trabalho (GTs) e seus respectivos resultados⁴.

O principal objetivo do GT 1 (Arcabouços Subnacionais para REDD) é o desenvolvimento deste relatório, apresentando as recomendações e opções do GCF para o desenho de arcabouços subnacionais para REDD (a nível estadual e provincial). A primeira versão de trabalho deste grupo foi aquela apresentada na Reunião do GCF de Santarém, que aconteceu entre 13 e 17 de setembro de 2010. Atualmente, através desta versão revisada, estão sendo desenvolvidas as recomendações do GCF para circulação na 17ª Conferência das Partes da Convenção do Clima (COP-17) em Durban, África do Sul⁵.

As recomendações de desenho deste relatório foram elaboradas a partir de um “*paper de opções*” (*Regulatory Design Options for Subnational REDD Mechanisms*), desenvolvido pelo Assessor do GCF, William Boyd, para o Workshop Técnico sobre Desenho de Regulamentações para REDD, que aconteceu em fevereiro de 2010, facilitado pelo Secretariado do GCF e sediado pela Agência de Recursos da Califórnia (Califórnia Resources Agency⁶); dos resultados e encaminhamentos deste Workshop Técnico, um documento draft elaborado para o GCF pelo Terra Global Capital (*Reconciliation Architectures for Nested REDD Credits in Compliance Markets*), desenhado para apresentar algumas visões para consideração do GCF e que se encontra no Apêndice 1 deste documento⁷, inputs dos membros do GT1 e outros avanços em REDD, incluindo a regulamentação de “*cap and trade*” da Califórnia⁸ e a decisão de REDD da UNFCCC nos Acordos de Cancun. Este documento, neste momento, não reflete

³ O Plano de Ação conjunto e outros documentos de trabalho dos grupos estão disponíveis em: <http://www.gcftaskforce.org/documents.html>.

⁴ O resumo da reunião de Aceh está disponível em Inglês, Bahasa e Português em <http://www.gcftaskforce.org/documents.html>.

⁵ Os membros do GT 1 em 2010 eram Barbara Bamberger (Califórnia), Ernesto Roessing (Ponto Focal GCF para o Brasil), Natalie Unterstell (Amazonas), Fadmi Ridwan (Aceh), Luis Meneses (Acre), Marinah Embiricos (Ponto Focal Interino GCF para a Indonésia; East Kalimantan), Claudio Flores e Rodolfo Pereira (Para), Toby Garritt (Papua), Tia Nelson e Paul DeLong (Wisconsin), e William Boyd (Conselheiro sênior GCF; Secretariado GCF). Dois stakeholders brasileiros, FAS e Idesam participaram do desenvolvimento deste relatório e o Idesam fez comentários e contribuições à esta versão.

⁶ O paper de opções (*Regulatory Design Options for Subnational REDD Mechanisms*) e o documento contextual do ARB preparados para o workshop, resumido as recomendações preliminares da Califórnia para sua regulamentação de cap and trade estão disponíveis em <http://www.gcftaskforce.org/documents.html>.

⁷ O paper do Terra Global Capital não é citado completamente neste relatório. Em vez, está anexado como peça complementar para maiores detalhes sobre possíveis caminhos para projetos integrados

⁸ Sujeito à aprovação pelo California Air Resources Board em outubro de 2011.

RELATORIO PRELIMINAR

3 de agosto, 2011

nenhuma posição oficial do GCF, seus membros ou quaisquer outros indivíduos ou instituições.

Este relatório apresenta uma visão geral dos elementos chave e recomendações de desenho para programas compensatórios de REDD sob a perspectiva tanto do lado da “demanda” quanto do lado da “oferta”. Apesar de muitas das discussões substanciais do GCF terem se focado nos sinais antecipados da regulamentação de *cap-and-trade* da Califórnia, atualmente em andamento e que ainda representa o exemplo mais relevante dos possíveis requisitos de um mercado obrigatório para sistemas subnacionais de REDD+, este relatório visa analisar além da Califórnia. Isto visa garantir consistência (na medida do possível) com o desenvolvimento dos elementos de REDD em outros fóruns, tanto regulatórios quanto voluntários, governamentais e não governamentais. Assim, o objetivo principal é fornecer guias que reflitam e respondam às oportunidades e debates mais relevantes relacionados ao desenho e implementação de REDD+, incluindo exemplos de boas práticas nos estados membros do GCF, que poderiam fornecer as bases para recomendações e opções para outros sistemas estaduais.

Este relatório inclui o “estado da arte” das discussões sobre componentes chave de programas robustos de REDD+. Os Apêndices incluem a lei federal americana Waxman-Markey (que foi aprovada na Câmara dos Deputados em 2009 mas não passou pelo Senado em 2010), apenas para propósitos ilustrativos, visto que esta lei representa o exemplo recente mais significativo do pensamento congressista americano sobre *cap-and-trade* e compensações por reduções de emissões do desmatamento. Em revisões futuras deste relatório, o GCF pretende incluir exemplos relevantes adicionais de seus estados e províncias membros e seus respectivos governos nacionais, como por exemplo, o debate atual no Brasil sobre o Projeto de Lei 195/2011 (antigo 5.586/2009), que visa estabelecer um Sistema Nacional de REDD+ e o processo de discussão pública que os acompanhou, bem como as atividades da Força Tarefa Nacional para REDD+ da Indonésia.

O Segundo objetivo do GT1 é engajar-se com padrões independentes (ex. CAR – Climate Action Reserve, VCS, CCB+, CARE, Guias de Boas Práticas do IPCC, metodologias do Banco Mundial e Plan Vivo). Assim, quando relevante, este relatório aborda como padrões e metodologias desenvolvidas para mercados voluntários podem informar e/ou serem incorporados nestes mercados regulados em desenvolvimento e programas desenvolvidos em províncias e estados de floresta tropical⁹. Revisões futuras incluirão

⁹ Algumas das recomendações chave são ilustradas utilizando exemplos existentes de atividades de REDD nos estados e províncias de floresta tropical, no entanto, este relatório não inclui uma lista exaustiva destas atividades.

RELATORIO PRELIMINAR

3 de agosto, 2011

exemplos mais concretos destes padrões. O objetivo é gerar recomendações do GCF para o desenho de sistemas subnacionais e regulamentações que se integrem à sistemas nacionais, quando relevante, que sejam adaptáveis e flexíveis, cumpram com critérios sociais, ambientais e metodológicos e gerem reduções de emissões reais, que possam acessar diversas fontes de financiamento.

O exemplo dos requisitos do “lado da demanda” apresentados neste documento é da Regulamentação AB32 de *cap-and-trade* da Califórnia. Apesar do fato de que vários detalhes ainda precisam ser elaborados pelo Califórnia Air Resources Board,¹⁰ está claro que a partir desta regulamentação de *cap-and-trade* a abordagem da Califórnia será baseada em uma visão setorial em termos de compensações, em oposição à compensações baseadas apenas em projetos, com a exceção de compensações de projetos do Candaá e México, que poderão ser aceitos¹¹. O relatório da equipe de regulamentação envolvida sinaliza fortemente que REDD poderá ser um dos primeiros casos de teste para esta abordagem. Em resposta, as recomendações discutidas abaixo focam-se especificamente nos requisitos que governariam a geração de créditos de REDD baseados em abordagens jurisdicionais, através de múltiplos caminhos, incluindo créditos emitidos para projetos “integrados” que cumprem com critérios específicos de elegibilidade e são conciliados com a contabilidade estadual/provincial, tendo seus créditos emitidos por um programa estadual ou provincial.

Este relatório não discute em profundidade as disposições para projetos isolados, a menos que tais disposições se relacionem diretamente com o desenvolvimento de arquiteturas mais amplas para contabilidade jurisdicional. Outra vez, o exemplo da Califórnia é utilizado para ilustrar os requisitos do único mercado obrigatório para REDD+ previsto atualmente. Dito isso, este relatório interessa-se em determinar como

Questão para consideração GCF: O GCF precisa considerar se e como adicionar mais destes padrões nas discussões e recomendações do GCF nas seções deste relatório, enquanto evita transformar este documento em um Documento de Análises de Protocolo. O GCF também precisa determinar se e como este documento pode incluir mercados e outras oportunidades de financiamento para programas de REDD. Este documento é desenhado com um foco em mercados regulados (conforme notado nas revisões de diversos membros do GT1). Conseqüentemente, o GCF precisará definir como proceder nesta questão. Ainda, um revisor fez a sugestão de incluir uma tabela com os esforços primários de cada estado na próxima revisão deste relatório – o GCF poderia considerar fazê-lo com os resultados oriundos da base de dados (GT3).

¹⁰ O relatório interno do ARB que acompanha a regulamentação destaca que “um protocolo deve ser desenvolvido e aprovado pelo “board” para quantificar, monitorar, relatar e verificar redução de emissões alcançadas pelos programas de REDD” (Staff Report at III-27).

¹¹ **Questão para consideração GCF:** Diversos membros do GCF e stakeholders querem garantir que tal abordagem continue a atrair capital privado para projetos, enquanto desenvolvem programas robustos de REDD subnacional. O GCF pode considerar outras maneiras de considerar isto na versão final deste relatório..

conectar os membros florestais do GCF com uma ampla gama de oportunidades, baseadas tanto em mercados quanto não-mercados.

Este documento esforça-se para dirigir as discussões a um nível mais detalhado de resolução do que aqueles alcançados pelo GCF até o presente momento ou fornecidos pela regulamentação da Califórnia ou decisões da UNFCCC. No entanto, ao fazê-lo, este documento tenta formular recomendações particulares no que se refere a requisitos, critérios, ferramentas e opções de procedimento, de maneira que preserve a flexibilidade, viabilidade e modularidade para permitir que tal arcabouço encaixe-se em várias arquiteturas regulatórias e não-regulatórias e diversas oportunidades de financiamento (mercado e não-mercado), bem como responda à diferentes circunstâncias em estados e províncias de florestas tropicais.

II. PONTOS CHAVE E RECOMENDAÇÕES GCF¹²

A. CAMINHOS PARA GERAÇÃO DE CRÉDITOS

Para atividades de REDD dentro de estados e províncias, existem diversas opções sobre como, e para quem, os créditos de REDD poderão ser gerados, incluindo: (1) creditação direta a atividades a nível de projetos, como projetos integrados dentro de um arcabouço de contabilidade estadual/provincial mais amplo; (2) creditação direta à estados e províncias, baseada em reduções que resultaram da implementação de políticas e programas; e (3) reconhecimento de créditos emitidos sob um programa estadual/provincial aprovado, ou talvez algum outro programa externo. Estas opções não são mutuamente exclusivas. Isto é, uma opção pode visar regulamentações de REDD que permitam a possibilidade de diversos caminhos disponíveis para a geração de créditos em estados e províncias, dependendo de suas circunstâncias particulares.

¹² **Questão para consideração GCF:** Diversos membros do GCF enfatizaram a necessidade de fornecer detalhes mais específicos sobre questões preliminares relacionadas à definição e escopo de atividades REDD. Por exemplo, existe a concordância geral que de as definições e arcabouços do IPCC são bons pontos de partida e encorajam transparência e consistência entre fóruns regulatórios. Com respeito ao escopo, o sentimento geral é de que reguladores e estados que estão se antecipando devem começar com RED e incorporar a degradação (REDD) conforme metodologias específicas mais robustas se façam disponíveis – isto foi ecoado pelos comentários brasileiros à versão preliminar deste relatório. A Califórnia, por exemplo, poderia esperar até 2010 (data limite para alcançar os níveis de emissões de 1990 sob o AB 32) para incluir degradação. Os reguladores também poderia considerar desenvolver estratificações de classes florestais para capturar degradação e/ou utilizar a abordagem do Carnegie Landsat Analysis System (CLAS). O GCF pode desejar expandir a abordagem RED versus REDD ou REDD+ aqui, explicando os pros e contras destas abordagens.

Clarificar a questão das opções de creditação antecipadamente é importante pois irá determinar como as regulamentações serão desenhadas e afetarão a escolha dos critérios para contabilidade, salvaguardas e outros elementos essenciais. Decisões sobre creditação também influenciarão como outras questões como a questão da “responsabilização” são manejadas.

Assumindo que os sinais mais recentes da Califórnia e UNFCCC são de que créditos provavelmente não irão a projetos isolados (exceto talvez em pequenos países em desenvolvimento ou como parte de uma oferta antecipada de compensações), este relatório foca em opções de creditação que envolvem algum tipo de contabilidade e/ou performance a nível estadual. Creditações em tais sistemas serão *ex post*, ou seja, os créditos serão emitidos apenas após comprovação de *performance* (reduções no desmatamento e emissões associadas).

1. Estado da arte das discussões

a. **Regulamentação do Air Resources Board (ARB) de Cap-and-Trade na Califórnia**

Em 16 de dezembro de 2010, o Califórnia Air Resources Board (ARB) lançou uma resolução adotando a regulamentação proposta com algumas modificações que ainda estão em desenvolvimento para considerações finais¹³. O ARB determinou que aceitaria compensações através de dois caminhos primários para geração de créditos, que são relevantes para os estados e províncias do GCF.

- Primeiro, o ARB poderá emitir créditos de compensação a projetos que cumpram com os diversos requisitos da seção 95973 (Requisitos para Projetos de Compensação Utilizando os Protocolos ARB para Compensações Regulatórias) e

¹³ Ver a Resolução, disponível em <http://www.arb.ca.gov/regact/2010/capandtrade10/res1042.pdf>; veja também o Anexo B, página, seção 95854, que inclui Mudanças a fim de fornecer maior flexibilidade para utilizar créditos de compensação para cumprir com obrigações regulatórias no segundo período de compromisso (aumentando de 25 para 50% o limite de offsets; o primeiro período de compromisso permaneceria em 25% e o terceiro em 50% do limite para offsets).

RELATORIO PRELIMINAR

3 de agosto, 2011

estejam localizados nos “Estados Unidos, Canadá **ou México**” (ênfase adicionada). O Relatório Interno nota que o ARB está atualmente reconhecendo apenas quatro protocolos domésticos (para projetos nos EUA e seus territórios), mas pretende revisar e adicionar protocolos adicionais de compensação que se estendam ao Canadá e México no futuro¹⁴. Estas disposições contam com grandes níveis de detalhes em temas que incluem MRV, registros, emissão de créditos, não-permanência, mas não são diretamente aplicáveis à provisão de créditos setoriais de compensação, sob os quais o ARB indicou que considerará REDD.

- Segundo (Seção 95991. Créditos Setoriais de Compensação), o ARB poderá aceitar instrumentos regulatórios de programas setoriais de compensação em “países em desenvolvimento ou jurisdições subnacionais” que cumpram com os requisitos para tais programas, discutidos abaixo em mais detalhes¹⁵. A regulamentação afirma que créditos de compensações setoriais podem ser gerados a partir de REDD, que é o único setor mencionado especificamente como elegível na regulamentação. O Relatório Interno contempla que isso incluirá:

(1) Programas setoriais que alcancem “reduções de emissões setoriais de políticas de mitigação conduzidas por ou em coordenação com a jurisdição”, e

(2) Programas aprovados pelo ARB que gerem créditos “a desenvolvedores de projetos para atividades no nível de projetos que estejam “integrados¹⁶” a programas setoriais jurisdicionais. Um sistema integrado deverá coordenar a contabilidade de reduções do projeto dentro da própria contabilidade e planejamento setorial jurisdicional”¹⁷

O Relatório Interno nota que o próximo passo para implementação de REDD como parte do programa de *cap-and-trade* é que o ARB trabalhe de perto com *experts técnicos* em

¹⁴ Staff Report at III-10, 11.

¹⁵ São explicadas na seção 95994 e incluem (1) um plano setorial, (2) MRV e sistemas de fortalecimento e capacidades; (3) habilidade de demonstrar que critérios de compensações são cumpridos (reais, adicionais, quantificáveis, permanentes, verificáveis e executáveis); (4) sistemas transparentes para demonstrar performance setorial; (5) Mecanismo para participação pública e gestão participativa; (6) para abordagens integradas, a habilidade de cumprir com requisitos de compensação (habilidade de inventariar, quantificar, monitorar, verificar, fortalecer e contabilizar todas as atividades) e integrar reduções de projetos na contabilidade setorial estadual.

¹⁶ Integradas em Tradução do inglês “nested”

¹⁷ California ARB Staff Report at III-25.

RELATORIO PRELIMINAR

3 de agosto, 2011

REDD, cientistas, stakeholders, institutos de pesquisa e a Força Tarefa dos Governadores para o Clima e Florestas (GCF) para abordar questões críticas técnicas e políticas, a fim de refinar as guias para Programas Subnacionais de REDD+ de alta qualidade. A equipe antecipa que créditos compensatórios de REDD dos programas aprovados pelo “Board” poderão entrar no mercado da Califórnia em 2015. No entanto, a equipe está analisando como atividades piloto em jurisdições com infraestruturas em funcionamento e em estágio mais avançado poderiam ser consideradas para aprovação antes de 2015. Um programa piloto ou grupo de programas pilotos poderia fornecer créditos REDD em algum momento durante o primeiro período de compromisso¹⁸.

b. UNFCCC

Apesar das decisões sobre REDD+ adotadas pela Conferência das Partes da UNFCCC em Cancun (“Acordos de Cancun”) ¹⁹ não responderem importantes perguntas tais como a maneira pela qual REDD+ será financiado e implementado, elas fornecem guias sobre abordagens metodológicas e incentivos positivos para REDD+, incluindo questões sobre níveis de referência (nacionais e, quando apropriados, subnacionais), salvaguardas (incluindo informações sobre implementação), planos nacionais de REDD+, monitoramento e relatoria de atividades de REDD+ (nacionais e, quando apropriados, subnacionais), fases de implementação e instruções tanto para o AWG-LCA quanto para o SBSTA para trabalhos adicionais em opções de financiamento, MRV e outras questões até a COP17 e COP18.

c. Exemplos GCF – Nacional & Subnacional

Brasil – Status Nacional

O Brasil ainda não tem uma regulamentação sobre REDD+ a nível nacional, mas é importante destacar alguns processos relacionados que aconteceram durante os anos de 2010 e 2011. Um deles é o atual projeto de lei 195/2011, proposto pela Deputada Rebecca Garcia, que visa instituir um Sistema Nacional de REDD+ e que dá continuidade às discussões que ocorreram em 2010, com o PL 5.586/2009. O PL 195 visa instituir um sistema nacional de REDD+ que geraria unidades de redução de emissões (chamadas UREDD) a partir de reduções de emissões verificadas, que então seriam registradas e

¹⁸ California ARB Staff Report at III-29. bo

¹⁹ Acordos de Cancun, UNFCCC Dec.1/CP.16, Resultado do the Ad Hoc Working Group on Long-term Cooperative Action under the Convention, disponível em <http://unfccc.int/resource/docs/2010/cop16/eng/07a01.pdf#page=2>.

RELATORIO PRELIMINAR

3 de agosto, 2011

alocadas entre as escalas federal, estadual e municipal bem como outros atores tais como proprietários privados, comunidades, terras indígenas, entre outros, responsáveis pela redução de emissões. Apenas uma parte destas UREDD geraria certificados transacionáveis, de acordo com critérios estabelecidos por um Comitê Deliberativo Nacional, que também criaria os critérios técnicos para programas e projetos de REDD+. O Projeto de lei foi aprovado na Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável da Câmara dos Deputados e segue sua tramitação nesta casa.

Outro processo relevante foi a criação de 3 grupos de trabalho, liderados pelo Ministério do Meio Ambiente, para discutir e propor elementos do futuro sistema nacional de REDD+. Contou com a participação de organizações governamentais e não-governamentais (incluindo representantes dos Estados brasileiros membros do GCF e stakeholders). Dois pontos chave emergiram deste processo, sendo: (1) É preferível uma abordagem flexível para REDD+, que reconheça opções governamentais e não-governamentais, bem como opções baseadas tanto em mercado quanto em não-mercados; e (2) Qualquer sistema nacional deve ser integrado com sistemas subnacionais (tanto a nível regional quanto de projetos) para garantir a integridade e coerência do sistema.

Membros Brasileiros do GCF

Os estados brasileiros do GCF vêm avançando tanto no desenvolvimento quanto na implementação de programas de REDD+. Em 2010, o Acre aprovou a lei que estabelece o “Sistema de Incentivos para Serviços Ambientais – SISA”, que inclui um programa específico para ações de REDD+. O Sistema visa promover iniciativas público/privadas relacionadas a serviços ambientais, criou um sistema de registro para atividades desenvolvidas em seu território e também estabeleceu princípios e critérios que devem ser seguidos para o reconhecimento de atividades. Também criou diversas estruturas institucionais para implementar o programa, incluindo o Instituto de Mudanças Climáticas e a Companhia de Desenvolvimento de Serviços Ambientais, que estão atualmente em processo de regulamentação. Os estados de Mato Grosso e Amazonas estão²⁰ desenvolvendo suas leis relacionadas a mudanças climáticas e/ou serviços ambientais, que contém menções específicas a REDD+. Pará e Amapá não tem legislações específicas mas estão iniciando discussões relacionadas.

2. Recomendações GCF

²⁰ Até julho, 2011

RELATORIO PRELIMINAR

3 de agosto, 2011

The GCF recommends preserving multiple pathways to provide flexibility for compliance and offset generation, ensuring recognition of and consistency with any existing national compliance mechanisms and accounting frameworks.

O GCF recomenda garantir múltiplos caminhos para assegurar a flexibilidade para *compliance* e para a geração de créditos compensatórios, garantindo o reconhecimento e consistência com qualquer mecanismo regulatório nacional e estruturas de contabilidade. Baseado no status atual das discussões de mercados regulados apresentado acima, a creditação setorial aparenta ser a única opção em consideração pela Califórnia. Sob o cenário de creditação, o sistema regulatório reconhece “créditos setoriais” emitidos por um programa estadual/provincial aprovado de reduções de emissões setoriais ou atividades de projetos integrados (conforme contemplado na Regulamentação da Califórnia) e baseados em performance relativa a uma linha de base específica (veja abaixo). Tais créditos setoriais seriam convertidos ao tipo de compensação apropriado, por exemplo Créditos de Compensação para a Califórnia, com contabilidade adequada, a fim de evitar dupla contagem, antes de serem ofertados para propósitos obrigatórios (*compliance*) nos relevantes sistemas regulados. A implementação desta opção geraria maior quantidade de reduções, ação rápida em direção a sistemas estaduais/provinciais e posicionaria melhor estes estados e províncias para o recebimento de financiamento para ações de preparação para REDD (*readiness*). Um desafio significativo ao considerar qualquer um dos caminhos é determinar quais os mecanismos legais e arranjos institucionais disponíveis para formar tais acordos. O GCF pode desejar explorar melhor esta questão e certamente coordenará estes temas com o Grupo de Trabalho de REDD+ formado por Acre, Califórnia e Chiapas.

Conforme discutido acima, enquanto o Mercado da Califórnia representa a oportunidade mais concreta para transações de REDD+ baseadas em mercados, os membros do GCF devem desenhar seus sistemas de forma a preservar sua habilidade de conectar-se com outros mercados regulados que podem surgir e fontes de financiamento não-regulatórias, como os mercados voluntários e fundos de doação. Por exemplo, no Brasil uma abordagem que vem sendo amplamente discutida é a “abordagem estoque fluxo”, discutida em mais detalhes abaixo, que estabelece critérios para repartição de benefícios entre diferentes jurisdições, mas também garante espaço para o desenvolvimento de projetos. As reduções de emissões geradas pelo Brasil como um todo seriam então distribuídas entre as diferentes escalas, de acordo com critérios

definidos. A porção alocada para os estados pode ser balanceada de acordo com os estoques de carbono (estoque) e redução do desmatamento (fluxo)²¹.

B. CONTABILIDADE A NÍVEL ESTADUAL/PROVINCIAL

Para todas as opções de creditação apresentadas acima seria necessário algum tipo de contabilidade estadual/provincial, o que acabaria por se integrar à contabilidade nacional, quando desenvolvida. Este relatório divide as discussões das recomendações do GCF para contabilidade em nível subnacional em quatro áreas:

- Níveis de referência (linha de base) e linha de base de creditação
- Programas e Planos Estaduais de REDD+
- Requisitos para inventários de GEE
- Requisitos para registros
- Integração de escalas (projetos) e arquiteturas de integração

Estes serão seguidos por uma seção separada referente à Monitoramento, Relatoria e Verificação de Performance (MRV), reconhecendo no entanto que isso é de certa forma uma distinção artificial e que MRV poderia facilmente ser incluído em Contabilidade Estadual.

²¹ Existiria um Comitê Nacional que definiria a porcentagem das reduções de emissões totais que poderiam ser transformadas em CREDD

1. Níveis de Referência (Linha de Base) e Linha de Base de Creditação

a. Estado da arte das discussões

(1) Regulamentação do Air Resources Board (ARB) de Cap-and-Trade na Califórnia

Uma linha de base de creditação quantitativa seria o nível de desmatamento (ou emissões) abaixo do qual a província ou estado pode gerar créditos setoriais. A regulamentação da Califórnia não especifica como as linhas de base seriam estabelecidas, ao invés, muitos dos detalhes para compensações setoriais estão sendo deixadas para regulamentação futura pelo ARB. A única menção de linhas de base na regulamentação em si é o requisito de que o programa setorial contenha um “sistema transparente para determinar e relatar quando este cumpre ou excede sua linha (s) de base de creditação e avaliar a performance do programa setorial durante cada período de creditação, relativo ao nível de referência *business as usual* (negócios como sempre) ou outro”²². Estas linhas de base poderiam ser recomendada através de futura linguagem regulatória ou documentos guia relacionados.

O Relatório Interno, que acompanha a regulamentação, apresenta indicações mais detalhadas sobre o que poderá ser exigido. “Programas devem estabelecer um nível de referência (linha de base) de *business-as-usual* que reflita de forma precisa o histórico do setor e/ou potenciais emissões futuras de GEE para todo o setor desta jurisdição. O programa necessitaria de um nível acordado de desvio a partir dos níveis de referência (linha de base), ou linha de base de creditação, que é alcançado através de políticas e ações de mitigação diretas, implementadas pela jurisdição. Créditos setoriais poderiam então ser utilizados para fins regulatórios, uma vez que as reduções de emissões de GEE devem ser verificadas por uma entidade independente (*third party*), para garantir que estas reduções são reais, adicionais, quantificáveis e permanentes²³”. O Relatório também nota que um Programa de REDD “deve estabelecer níveis de referência de emissão de GEE que represente uma estimativa conservadora em toda a jurisdição. Discussões iniciais da equipe interna dizem que este nível de referencia deveria ser derivado do desmatamento absoluto, baseado em médias históricas de emissões ao longo de um período de 10 anos e ajustados conforme necessário”²⁴. Com respeito à linha de base de creditação, o relatório nota que o Programa de REDD deve “estabelecer uma linha de base de creditação baseada em metas específicas para 2020 e além”²⁵.

²² Regulamentação do Air Resources Board (ARB) de Cap-and-Trade na Califórnia § 95994(a)(4).

²³ California ARB Staff Report at III-25.

²⁴ California ARB Staff Report at III-28.

²⁵ California ARB Staff Report at III-28.

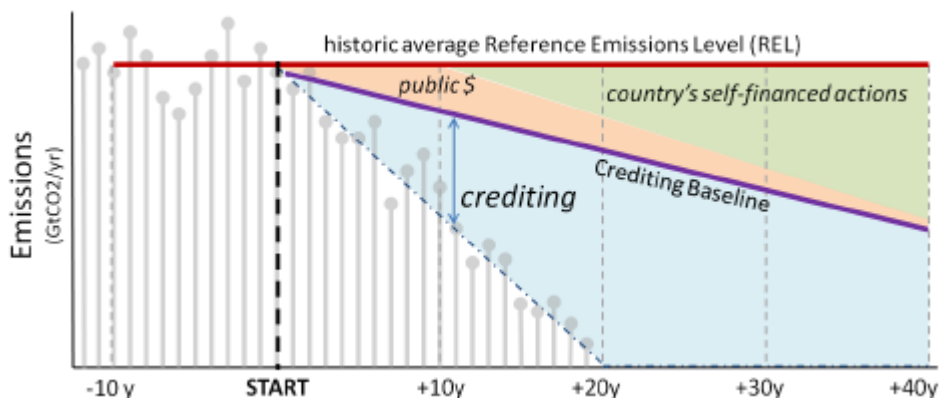
(2) UNFCCC

Os Acordos de Cancun solicita aos países em desenvolvimento que desenvolvam um nível de referência nacional de emissões florestais e/ou um nível de referência florestal “ou, se apropriado, como medida interina, níveis nacionais de referência florestal e/ou níveis de referência florestal²⁶”. O documento orienta países em desenvolvimento a estabelecer em estes níveis de acordo com as circunstâncias nacionais e com disposições contidas na decisão 4/CP.15 e com qualquer outra elaboração adicional destas disposições, adotada pela Conferência das Partes. A decisão 4/CP.15 atesta que países parte em desenvolvimento, ao estabelecerem níveis de referência de emissões florestais e níveis de referência florestais devem fazê-lo transparentemente, levando em consideração dados históricos, e ajustá-los à circunstâncias nacionais, de acordo com decisões relevantes da Conferência das Partes²⁷.

(3) Exemplos GCF – Nacional e Subnacional

b. Recomendações GCF

A Califórnia indicou ter preferência pelo estabelecimento de disposições de creditação setoriais, através da definição de um nível de referência (linha de base) inicial e uma linha de base de creditação. As seguintes recomendações são então organizadas em duas partes: (a) níveis de referência (linha de base); e (b) linha de base de creditação.



Diferença entre níveis de referência (linha de base - linha vermelha) e linha de base de creditação (linha azul) (Fonte: Griscom et al)

²⁶ Acordos de Cancun, ¶171(b).

²⁷ Decisão 4/CP.15, ¶disponível em <http://unfccc.int/resource/docs/2009/cop15/eng/11a01.pdf#page=11>

(1) Níveis de Referência (linha de base)²⁸

Baseado em comentários feitos pelos membros do GCF e experts técnicos, o GCF recomenda o estabelecimento de um nível de referência (linha de base) utilizando:

(a) médias históricas anuais de taxas de desmatamento baseada em dados espaciais de atividade, de sensoriamento remoto²⁹ por 5 – 10³⁰ anos de um período específico (ex: 1996 – 2005). Existe também a possibilidade de ajustar esta taxa a cada 5 – 10 anos;

(b) fatores de emissão de carbono para as classes relevantes baseadas nos tiers 2 ou 3 do IPCC com intervalos de confiança definidos. Fatores de emissão de classes florestais devem utilizar valores estatisticamente conservadores para cálculo de compensações, onde “valores conservadores” significam a escolha de fatores de emissão de classes florestais que geram a menor quantidade de créditos; e

(c) incorporar um fator de ajuste que aborde cenários de altos estoques de carbono e baixo desmatamento histórico (ex: Amazonas, Amapá, Papua)³¹. Este fator de ajuste pode precisar ter limites quantitativos em termos de quanto este fator de ajuste pode modificar as estimativas da linha de base histórica. O GCF também pode desejar considerar outros mecanismos para considerar os cenários de altos estoques de C/baixos níveis de ameaça.

As províncias da Indonésia expressaram-se a respeito da necessidade dos Níveis de Referência (linha de base) considerarem uma combinação justa e balanceada de desmatamento histórico e projetado. Desmatamentos projetados necessitam ser definidos a partir de padrões claros e transparentes, critérios e indicadores que podem ser aplicados através de todos os estados/províncias (tais como (número de) aplicação de licenças, demanda por terras, planejamento territorial, PIB, etc). Sem uma inclusão/integração justa e balanceada das linhas de base projetada nos níveis de

²⁸ **Questão para comentário GCF:** OGCF pode querer considerar incluir que o estabelecimento de linhas de base sejam validadas por um ente independente e recomendar se a média histórica deve ser ajustada a cada 10 anos]. Avançando, o GR1 e os estados/províncias irão gerar e circular as informações especificadas em (a) e (b) e propor idéias para resolvê-las (c)

²⁹ **Questão para recomendação GCF:** O GCF deveria incluir critérios mais detalhados.

³⁰ **Questão para recomendação GCF:** esta necessidade de dados excluir desnecessariamente certos estados pela falta de dados disponíveis durante o período de tempo relevante? Esta é realmente a melhor opção?

³¹ **Questão para recomendação GCF:** Como os fatores de ajuste devem ser desenvolvidos? Andrea Cattaneo sugere que uma das possibilidades é não “pré-especificar” quando os estoques devem fatorar a determinação da linha de base, ao invés permitir que isto seja determinado através de uma negociação específica naquele contexto, entre estados e províncias (quando tal processo fizer sentido). A linguagem regulatória poderia ser “linhas de base estaduais/provinciais devem ser (a) a média histórica [5-10 anos] ou a taxa histórica média de desmatamento para o país, qual delas for menor; ou (b) as linhas de base estaduais/provinciais podem ser negociadas entre os estados participantes e serão aceitas desde que a taxa da linha de base para os países participantes não seja maior do que sua média histórica combinada [5-10 anos] (balanceada para estoques) ou a média histórica de taxas de desmatamento para o país, aquela que for menor”

referência, a participação das províncias membros do GCF será severamente inibida, se não inviabilizada.

(2) Linha de base de creditação³²

Os estados e províncias do GCF expressaram até o momento diferentes pontos de vista sobre como estabelecer a linha de base de creditação.

Opção 1: Estabelecer uma linha de base de creditação que seja linearmente decrescente com reduções graduais (a serem definidas posteriormente) e uma meta³³ de redução de 50% no desmatamento³⁴ bruto até 2020 a partir dos níveis de referência, com o requisito adicional de manter xx% dos estoques florestais³⁵. A creditação só é possível se as emissões estiverem abaixo da linha de base de creditação em cada período.

Opção 2: Iniciar com os níveis de referência (linha de base) para o primeiro “período de compromisso”, de maneira estatisticamente apropriada, utilizando guias do IPCC para análises de incerteza e para gerar linhas de base de creditação altamente conservadoras. Para períodos de compromisso subseqüentes, estados ou províncias podem utilizar sua performance abaixo da linha de base de creditação no primeiro período de contabilidade, dados de atividades mais precisos (ex Tier 3) e fatores de emissão, como uma nova linha de base de creditação para o próximo período de contabilidade, e assim por diante³⁶.

Os estados brasileiros do GCF propõem que não haja uma linha de base de creditação em si, ao invés, sugerem que seja especificada uma porcentagem das reduções que

³² **Questão para recomendação GCF:** No workshop técnico de fevereiro houve alguns questionamentos sobre a viabilidade e o desejo de linguagem federal relacionada à trajetória em direção à desmatamento “líquido” zero. É necessário determinar se é importante incluir qualquer linguagem relacionada a isso. Outras questões que o GCF pode querer considerar é se e com que frequência a linha de base de creditação deve ser revista (a cada 10 anos?) e se deve considerar desmembrar a linha de base e a linha de base de creditação em unidades ou estratos geográficos menores, baseadas nas condições institucionais e biofísicas.

³³ **Questão para recomendação GCF:** é necessário que a Califórnia esclareça o que está sendo contemplado atualmente

³⁴ **Questão para recomendação GCF:** os membros do GT1 sugeriram adicionar uma explicação das diferenças entre desmatamento bruto e líquido e os prós e contras de utilizar cada um.

³⁵ **Questão para consideração do GCF/stakeholders:** precisa de esclarecimentos.

³⁶ **Questão para recomendação nacional Proposta,** as UREDD são distribuídas depois de uma negociação política a nível federal considerando a abordagem de estoque/fluxo. Os certificados de reduções (CREDD ou créditos compensatórios) representam uma porção da redução de emissões para compensações. Um Comitê deverá estabelecer qual a proporção de UREDD que vira CREDD.

³⁶ **Questão para recomendação GCF:** necessidade de identificar e adicionar exemplos de boas práticas em Planos de REDD, conforme disponível.

Questão para recomendação GCF: memo de Toby Garrit's sobre “salvaguardas comerciais” (veja Apendce 2 a 3) recomenda esta abordagem

serão reconhecidas como compensações após serem verificadas. Por exemplo, o PL 195/2011³⁷ propõe que uma certa porcentagem do total de reduções alcançadas possam gerar créditos compensatórios. As unidades de reduções de emissões (URED) seriam reduções utilizadas para cumprir a meta brasileira ou para acessar fundos voluntários ou outras fontes de financiamento não baseadas em compensações. As URED seriam distribuídas, após uma negociação política no nível federal, utilizando a abordagem de estoque/fluxo. Outra parte das reduções totais seria qualificada como créditos compensatórios (CREDD), baseada em princípios e critérios especificados e seriam distribuídos entre os diferentes níveis/entidades jurisdicionais por um Comitê Multi-Setorial

Os membros Indonésianos do GCF antecipam reduções de não mais do que 10% a menos em relação aos níveis de referência como sendo operacionalizáveis na situação atual, com a suposição de que as parcelas provinciais do compromisso de redução nacional possam ser incluídas como parte desta redução.

2. Planos/Estratégias/Programas Estaduais de REDD+

a. Estado da arte das discussões

(1) Regulamentação do Air Resources Board (ARB) de Cap-and-Trade na Califórnia

A regulamentação da Califórnia contém seis requisitos para programas setoriais de compensações, um dos quais é de que estados/províncias devem ter um “Plano Setorial” para reduzir emissões de tal setor. Nenhum detalhe adicional é fornecido, no entanto, os outros cinco critérios requeridos fornecem algumas guias para os estados e províncias sobre o que seus programas devem conter (listados na tabela abaixo).

Ainda, o Relatório Interno salienta que um plano para o setor florestal teria que demonstrar que:

- “Avalia os vetores locais do desmatamento em sua jurisdição; identifica reformas e políticas para abordar estes vetores; identifica emissões do desmatamento; e identifica sistemas para serem utilizados na coleta de dados, monitoramento e desenvolvimento das capacidades institucionais necessárias para implementar um programa de redução de desmatamento” (Staff Report, III-27) e

recomenda esta abordagem

⁴⁰ No caso da legislação

- “Estabelece um cronograma para implementar o programa e fazer a transição para um desenvolvimento baixo em carbono no que se refere à emissões de atividades florestais e de uso do solo.”

REQUISITOS INICIAIS DA CALIFORNIA PARA PROGRAMAS DE REDD

Plano Setorial. “A jurisdição hospedeira ter estabelecido um plano para reduzir emissões no setor.”

Monitoramento, Relatoria, Verificação e Fortalecimento. “O programa inclui um sistema transparente que regularmente monitoria, inventaria, relata, verifica e mantém a contabilidade de reduções de emissões através de todo o setor do programa, bem como mantém reforçada a capacidade sobre as atividades relacionadas que estão gerando créditos”

Crítérios de Compensação “O programa tem requisitos para garantir que créditos de compensação gerados pelo programa são reais, adicionais, quantificáveis, permanentes, verificáveis e executáveis”

Nível de Performance Setorial. “O programa inclui um sistema transparente para determinar e relatar quando alcança ou excede sua linha(s) de base de creditação e avaliar a performance do setor durante cada período de contabilidade do programa, relativo ao cenário business as usual ou qualquer outro nível de referência de emissões”

Participação Pública e Mecanismo de Gestão Participativa. “O programa estabelece os meios para participação pública e consulta em seu processo de desenho”

Abordagem Integrada (“nested approach”). “Se aplicável, o programa inclui:
(A) Requisitos específicos para projetos de compensação que estabelecem métodos para inventariar, quantificar, monitorar, verificar, executar e contabilizar todas as atividades no nível de projetos
(B) Um sistema para integrar reduções de emissões de GEE de projetos de compensação na contabilidade setorial da jurisdição hospedeira”

(2) UNFCCC

Os Acordos de Cancun solicitam aos países em desenvolvimento que desenvolvam e implementem uma estratégia nacional ou plano de ação que aborde os vetores do desmatamento e degradação florestal, questões fundiárias, questões de governança florestal, considerações de gênero e salvaguardas³⁸.

(3) Exemplos GCF - Nacional & Subnacional³⁹

b. Recomendações GCF

O GCF reconhece que sistemas obrigatórios de GEE e outras fontes de financiamento para REDD provavelmente irão requisitar que qualquer atividade de REDD (projetos integrados, atividades programáticas ou programas estaduais/provinciais aprovados) esteja incluída dentro e/ou baseada em um plano estadual/provincial aprovado para o setor de uso do solo ou florestal (no que se refere nesta seção como “Programa/Estratégia/Plano de REDD”).

O GCF recomenda que estados e províncias desenvolvam um plano/estratégia/programa de REDD que inclua e aborde os seguintes elementos/critérios (ou que incorpore outros documentos legais e políticas estadual/provinciais):

- Os objetivos gerais das atividades de REDD do estado/província⁴⁰
- Emissões do desmatamento e degradação florestal do estado/província⁴²
- Políticas, medidas e atividades relevantes para REDD (estadual, provincial e local) e/ou planos para seu desenho e implementação⁴³
- Vetores do desmatamento e degradação florestal estaduais/provinciais e locais e reformas necessárias nas políticas estaduais para abordá-los⁴⁴

legislation.

Questão para recomendação GCF: memo de Toby Garrit's sobre “salvaguardas comerciais” (veja Apendce 2 a 3) recomenda esta abordagem

Questão para recomendação GCF: memo de Toby Garrit's sobre “salvaguardas comerciais” (veja Apendce 2 a 3) recomenda esta abordagem

⁴¹V CCBA REDD+ Social and Environmental Standards version 1 (June 2010), at 4, available in English, French, Spanish, and Portuguese at <http://www.climate-standards.org/REDD%2B/>.

⁴³ CCBA at 4.

⁴³ CCBA at 4.

⁴⁴ U.S. proposed federal legislation and CCBA at 4.

RELATORIO PRELIMINAR

3 de agosto, 2011

- Melhorias na coleta de dados, monitoramento e capacidade institucional necessária para implementar o programa estadual de redução do desmatamento⁴⁵
- Um cronograma para implementar o programa e transitar para um desenvolvimento baixo em carbono no que se refere a emissões de atividades florestais e de uso do solo
- As áreas geográficas nas quais serão implementadas atividades de REDD⁴⁶
- Os arranjos institucionais para desenho de programas de REDD, implementação, registro e avaliação⁴⁷
- Direitos fundiários e de uso do solo documentados e mapeados para o estado/província⁴⁸
- Leis estaduais/provinciais que sustentem a contabilidade e fortalecimento dos direitos fundiários/de uso do solo⁴⁹
- Participação de stakeholders e outros requisitos de procedimentos (veja a discussão abaixo sobre salvaguardas)

O GCF recomenda que o programa/estratégia/plano de REDD seja revisto e aprovado por uma entidade externa, sendo tanto a aprovação direta de um órgão regulador, tal como o Califórnia Air Resources Board, aprovação por stakeholders, e/ou certificação independente, o que continua ainda a ser determinado pelas entidades reguladoras e membros do GCF. O GCF também recomenda que o programa/estratégia/plano seja atualizado e revisto a cada 5 – 10 anos.

Os membros da Indonésia expressaram que os programas/estratégias/planos de REDD devem ser integrados com o planejamento territorial. Programas de redução estadual/provincial terão que estar alinhados com a estratégia nacional, integrados adequadamente em um sistema nacional e devem ser consistentes com compromissos nacionais de redução de emissões. Melhorias e financiamento para coleta de dados, monitoramento e capacidade institucional são necessários para desenvolver e implementar programas efetivos de redução de desmatamento nos estados/províncias.

3. Inventário de GEE/Infraestrutura de Rastreamento e Registro

⁴⁵ U.S. proposed federal legislation.

⁴⁶ CCBA at 4.

⁴⁷ *Id.*

⁴⁸ *Id.* at 11.

⁴⁹ *Id.*

a. Estado da arte das discussões

(1) Regulamentação do Air Resources Board (ARB) de Cap-and-Trade na Califórnia

Novamente, as disposições setoriais não contêm muitos detalhes, mas como mencionado acima, requisitam sistemas para MRV e fortalecimento, a fim de garantir que as compensações sejam reais, adicionais, quantificáveis, permanentes, verificáveis e executáveis e possam ser rastreadas e relatadas quando as linhas de base de creditação forem alcançadas e excedidas⁵⁰. O Relatório Interno que acompanha a regulamentação destaca que o programa deve incluir um sistema robusto e transparente de inventário, monitoramento e relatoria para rastrear e avaliar atividades de redução de emissões de GEE para performance de emissões do setor ao longo do tempo. “Um programa deve também incluir um registro, mecanismos para “aposentadoria” de créditos e proteção contra não-permanência, quando aplicável. Cada setor pode requisitar sua própria série de critérios além daqueles gerais, atualmente inclusos na regulamentação⁵¹”.

(2) UNFCCC

Os textos relevantes para REDD+ abordam a necessidade de sistemas nacionais robustos e transparentes e, se apropriado, sistemas subnacionais de monitoramento e relatoria, mas não discutem especificamente registros e rastreamento⁵².

(3) Exemplos GCF - Nacional & Subnacional

b. Recomendações GCF

O GCF reconhece que sistemas robustos de rastreamento e registro são críticos para instalar confiança de que mercados regulatórios resultam em reduções de emissões reais e tangíveis. Também compreende que agências regulatórias (ex: ARB na Califórnia) podem, em última análise, desenvolver e requisitar o uso de seus próprios registros regulados ou podem aprovar registros estaduais/provinciais ou independentes. O GCF e outros estados estão começando a considerar como desenvolver seus próprios registros

⁵⁰ Regulamentação do Air Resources Board (ARB) de Cap-and-Trade na Califórnia § 95994(a)(2)-(4).

⁵¹ Relatório Interno ARB da Califórnia em III-26; *see id.* at II-28 (“O programa deve incluir um mecanismo de aposentadoria para remover os créditos que foram utilizados para compliance em sistemas de contabilidade estaduais, linhas de base de creditação e créditos aposentados”).

⁵² Acordos de Cancun, ¶171(c), Appendix II.

estaduais/provinciais, consistentes com registros nacionais, se aplicável, para posicioná-los de forma a responder a estas e outras oportunidades emergentes. Isto é crítico para permitir que as jurisdições rastreiem adequadamente as reduções de emissões geradas e possivelmente transacionadas em diferentes escalas (nacional/estadual), bem como para estabelecer princípios e critérios para programas de REDD+ relacionados ao desenvolvimento e registro de atividades. Isto é um grande empreendimento que nunca foi antes abordado e que exigirá tempo e recursos. Uma opção para estados e províncias é trabalhar com registros existentes⁵³, mas esta é uma decisão que os estados ainda não tomaram.

O GCF recomenda os seguintes critérios gerais para seus membros, a fim de garantir um rastreamento e registro estadual consistente e robusto, que possam garantir a integridade do sistema e evitar dupla contabilidade.

- Conexão (link) para o registro nacional (ou integração dentro de um sistema/registo nacional), quando relevante
- Habilidade de rastrear informações sobre a emissão, titularidade e aposentadoria de todos os créditos compensatórios
- Inclusão de números de série a cada um dos créditos compensatórios
- Acessibilidade pública
- Capacidade de transferir informação sobre todas as transações para registros e sistemas de rastreamento externos
- Certificação ou auditoria independente
- Links para todos os projetos e informações sobre MRV
- Habilidade de integrar projetos (“*nested*”), quando relevante

Ainda, como próximo passo, os membros do GT1 sugeriram que seria útil a realização de um workshop técnico a respeito deste tema.

4. Integração de escalas (projetos) e arquiteturas de integração

Um dos tópicos mais discutidos no que se refere a estruturas subnacionais são as arquiteturas de integração. Isto relaciona tanto a projetos integrando-se a sistemas estaduais, mas também à sistemas estaduais integrando-se a arquiteturas nacionais. Isto deve-se ao fato de que existem vários estados e províncias subnacionais

⁵³ Diversos membros do GT e o Terra Global Capital recomendam a utilização de registros existentes, como Markit.

desenvolvendo seus programas e sistemas de REDD+ mas, ao mesmo tempo, os sinais enviados pela UNFCCC, bem como mercados, é de que deverá haver um sistema nacional implementado, de forma a fortalecer a governança florestal nacional, evitar dupla contabilidade, vazamento e outros. Isto não significa que estes sistemas subnacionais serão então “fundidos” em um único sistema nacional, mas a idéia é estabelecer arcabouços integrados onde sistemas nacionais e subnacionais trabalhem conectados e sob a mesma estratégia.

a. Estado da arte das discussões

(1) Regulamentação do Air Resources Board (ARB) de Cap-and-Trade na Califórnia

As disposições da Califórnia sobre compensações setoriais afirmam que estados/províncias em países desenvolvidos podem utilizar uma abordagem integrada. Neste caso, o estado/província deve:

(1) ter requisitos específicos para projetos de compensação que estabeleçam métodos para inventariar, quantificar, monitorar, verificar, executar, e

(2) Contabilizar todas as atividades no nível de projeto e ter um sistema para integrar reduções de GEE baseadas em projetos de compensação em uma contabilidade setorial para toda a jurisdição hospedeira⁵⁴.

O Relatório Interno que acompanha a regulamentação não contém mais detalhes sobre questões de integração.

(2) UNFCCC

A UNFCCC não aborda especificamente questões relacionadas à integração de escalas

(3) Exemplos GCF - Nacional & Subnacional

Proposta de Legislação Brasileira

As versões atuais de legislações estaduais e nacional no Brasil prevêm uma contabilidade integrada das reduções de emissões nos níveis estaduais e federal,

⁵⁴ Regulamentação da Califórnia, § 95994(a)(6).

incluindo reduções por programas e projetos. Por exemplo, a proposta de lei discutida anteriormente (PL 195/2011) permite que uma porção das reduções de emissões nacionais sejam alocadas a programas e projetos definidos por cada Estado e estabelece os requisitos que um estado deve cumprir para receber estas alocações. Esta proposta é diferente do que é apresentado nos papers da TNC e Terra Global Capital, discutidos abaixo:

(4) Literatura recente sobre integração (*nested*)

- *Nested Projects and REDD+ Briefing Document*, Forest Trends and ClimateFocus, 2010
- *Options Paper – Regulatory Design Options for Subnational REDD Mechanisms*, William Boyd, University of Colorado Law School (prepared for the GCF), 2010;
- *Brazil's Emerging Sectoral Framework for Reducing Emissions from Deforestation and Degradation (REDD) and the Potential to Deliver Greenhouse Gas Emissions Offsets from Avoided Deforestation in the Amazon's Xingu River Basin*. Electric Power Research Institute. 2010;
- *Making GCF/ARB REDD feasible for private sector investment*, Tobias Garritt, GCF Representative, Province of Papua, Indonésia (discussion draft of 2010);
- *A Nested Approach to REDD+: How could it be implemented?*, Lucio Pedroni, Manuel Estrada, and Mariano Colini Cenamo in “Pathways for Implementing REDD+”, UNEP RISOE Centre, 2010;
- *Integrating Project and National REDD+: The Importance of the Private Sector*, Naomi Swickard, Kim Carnahan in “Pathways for Implementing REDD+”, UNEP RISOE Centre, 2010;
- *An Integrated REDD Offset Program (IREDD) for Nesting Projects under Jurisdictional Accounting*, Terra Global Capital (prepared for the GCF), 2010;
- *A Nested Approach to REDD+ - Structuring effective and transparent incentive mechanisms for REDD+ implementation at multiple scales*, The Nature Conservancy and Baker & McKenzie, 2010;
- *Engaging the Private Sector in the Potential Generation of REDD+ Carbon Credits: An Analysis of Issues*, Robert O’Sullivan, Charlotte Streck, Timothy Pearson, Sandra Brown and Alyssa Gilbert, supported by The UK Department for International Development (DFID), 2010.

RELATORIO PRELIMINAR

3 de agosto, 2011

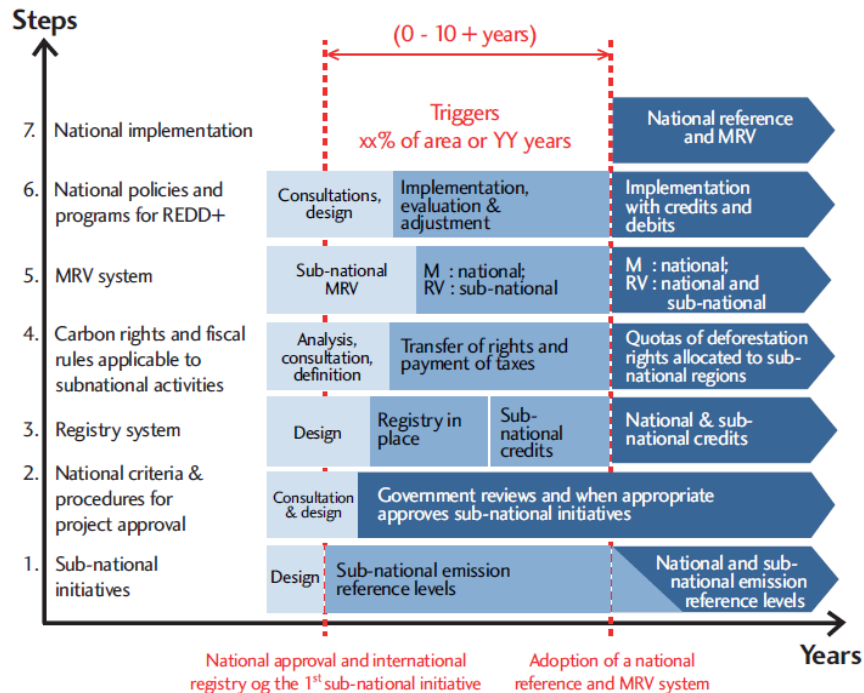
O paper da TNC propõe uma abordagem passo a passo para estabelecer esta contabilidade integrada (Seção Carbon Accounting, pp. 12-16): i) estabelecer um nível de referência nacional, ii) dividir o território nacional em regiões de referência (que podem ser estados) e estabelecer um nível de referência para cada região, fazendo a soma de cada um deles igual ao nível de referência nacional, iii) estabelecer um nível de referência para cada projeto e expressá-lo como uma porcentagem do nível de referência total para o estado/região (exceções: quando um determinado projeto considera fontes ou sumidouros de carbono que não são contabilizados em um sistema nacional, tais como, por exemplo, degradação ou reflorestamento, apenas a porção relativa ao nível de referência estadual/regional será considerado); iv) estabelecer um protocolo para integração, detalhando os métodos para definir e revisar os níveis de referência, monitorar emissões, avaliar vazamentos e permanência.

O paper do Terra Global discute em mais detalhes alguns aspectos técnicos relacionados à contabilidade de carbono (seção 2.3, pg 28-36): princípios para quantificar reduções de emissões e para o estabelecimento de níveis de referência, delimitações de tempo e espaço, como lidar com taxas históricas de desmatamento, cálculo dos estoques de carbono e o estabelecimento de níveis de referência geograficamente explícitos.

O paper sobre Nested Approach (Pedroni, Porrua e Cenamo) afirma que um sistema de registro para iniciativas aprovadas, níveis de referência de emissões, relatórios de monitoramento e transações de carbono facilitarão a implementação de uma abordagem integrada (*“nested approach”*), pois permite transparência na contabilidade de carbono, evitando assim dupla contabilidade de redução de emissões nacionais e subnacionais. O registro de atividades subnacionais incluiria delimitações de espaço e tempo, níveis de referência de emissões e reduções de emissões verificadas e créditos de carbono, garantindo assim um processo consistente e adequado para a definição de níveis subnacionais de referência, evitando dupla contabilidade.

Sobre espaços de tempo e passos para implementação, o paper de Pedroni et al apresenta o seguinte exemplo:

RELATORIO PRELIMINAR
3 de agosto, 2011



b. Recomendações GCF

Os membros do GCF sugeriram que mecanismos para integração de projetos devem ser flexíveis e estarem aptos a integrar coerentemente atividades estaduais em um futuro sistema/estratégia nacional. Também destacaram que um diagrama visual ou exemplos conceituais de como isso funcionaria seriam bastante úteis. Os estados brasileiros destacaram que existem abordagens diferentes de integração (abordagem integrada). Para eles, o ponto chave é coordenar programas e reduções de REDD a nível estadual e nacional. Algumas abordagens que estão sendo exploradas são: estoque/fluxo, integração entre estados GCF e programas desenvolvidos para categorias específicas de uso do solo (tais como terras indígenas) integrados à estratégia nacional.

Abordagem estoque/fluxo

A abordagem estoque fluxo tem diversos apoiadores no Brasil. Visa criar um sistema no qual tanto as reduções de emissões em áreas florestais ameaçadas (fluxo) e ações de conservação em áreas que não estão sob ameaça eminente (estoque) sejam recompensadas através da alocação de reduções de emissões. Uma opção de desenho para a alocação destes créditos poderia ser baseá-lo em taxas históricas de desmatamento comparando com a redução anual de desmatamento (redução de

emissões), geradas pelo PRODES⁵⁵, que seriam consideradas como o teto dos créditos gerados pelo país em um determinado ano. Nesta base, haveria uma negociação interna para alocação de acordo com a contribuição de cada Estado na redução de emissões do desmatamento e quantidade remanescente de estoques florestais. Cada estado desenvolveria suas próprias propostas para alocar os créditos estaduais dentro de seus próprios territórios.

Alocação interna dentro dos Estados

A alocação poderia ser feita baseada em categorias fundiárias (ex: terras privadas, territórios indígenas, terras estaduais, etc.). Isto poderia também permitir uma certa quantidade de créditos que seria disponibilizada para projetos, incentivando assim ações antecipadas por atores privados. Outra possibilidade é utilizar modelagem (projeção de desmatamento) para determinar parte da alocação, identificando assim as áreas sob maior risco de desmatamento futuro. Independentemente da abordagem escolhida, é necessário garantir que o sistema de alocação beneficie os responsáveis pela redução do desmatamento e conservação florestal, tais como povos indígenas e outras comunidades dependentes da floresta.

Os estados Brasileiros identificaram os seguintes princípios de integração que devem ser seguidos: (1) a contabilidade de projetos estaduais deve ser integrada e consistente com a contabilidade nacional; e (2) na ausência de um sistema nacional, os estados poderiam estabelecer registros preliminares que podem ser integrados à um futuro sistema nacional de REDD+.

C. MONITORAMENTO, RELATORIA, VERIFICAÇÃO DE PERFORMANCE

Em adição à coordenação com MRV a nível nacional, conforme relevante para um estado ou província específico, o MRV é importante em dois níveis: (1) performance estadual/provincial e (2) performance a nível de projetos (no caso de uma abordagem integrada).

Ainda, as recomendações GCF sobre MRV – tanto a nível estadual quanto de projetos – necessitam abordar se, e em caso positivo, até que limite o MRV deve ser sujeito à verificação independente.

⁵⁵ PRODES é um sistema de monitoramento brasileiro que calcula as taxas anuais de desmatamento na Amazônia legal. É baseado no Instituto de Pesquisas Espaciais da Amazônia (INPE).

Em uma situação de projetos integrados, é importante evitar o máximo possível quaisquer requisitos redundantes de contabilidade que sejam mais apropriados se trabalhados a nível estadual/provincial. Por exemplo, em uma abordagem integrada, um vazamento em nível de projetos pode ser contabilizado a nível estadual. Da mesma maneira a adicionalidade, que derivaria da performance geral relativa à linha de base de creditação pré-estabelecida. Em uma abordagem integrada não deveria importar tanto se o projeto e o estado tem boa performance. A questão de permanência também poderia ser gerenciada diferentemente nestes caminhos (veja a discussão sobre “responsabilização” abaixo).

1. MRV de performance Estadual/Provincial

a. Estado da Arte das Discussões

(1) Regulamentação do Air Resources Board (ARB) de Cap-and-Trade na California

A regulamentação da Califórnia exigirá que programas de REDD incluam um “sistema transparente que regularmente monitore, inventarie, relate, verifique e mantenha contabilidade sobre as reduções de emissões em todo o programa setorial, bem como mantenha a capacidade de execução das atividades que estejam gerando créditos⁵⁶”. O Relatório Interno que acompanha a regulamentação afirma que o “inventário e monitoramento dos setores de uso do solo devem refletir, no mínimo, metodologias tier 2 do IPCC, que apliquem fatores específicos ao país ou região e uma resolução temporal e espacial maior do que os fatores default e resolução gerais⁵⁷”. Mais adiante, o relatório afirma que um programa de REDD deve utilizar as contabilidades mais recentes e compreensivas de fontes e sumidouros “disponíveis na jurisdição, consistentes com estimativas de estoques de carbono e emissões baseados em classes florestais”, definidos no IPCC Good Practice Guidance⁵⁸.

Provavelmente, requisitos de MRV mais específicos relacionados a performance setorial e de projetos devem ser lançadas no futuro no § 95996 “Reserved for Sector-Specific Requirements” ou documentos guia adicionais. Para programas aprovados, alguns dos critérios/requisitos de MRV podem também ser elaborados em acordos de integração ou outros arranjos com o programa (ex: estado/província ou outro órgão).

⁵⁷ Relatório Interno, III-25-26.

⁵⁷ Relatório Interno, III-25-26.

⁵⁸ Relatório Interno III-28.

(2) UNFCCC

Os Acordos de Cancun requisitam aos países em desenvolvimento que busquem implementar atividades de REDD+ para desenvolver um nível de referência nacional de emissões florestais e/ou nível de referência florestal ou “se apropriado, níveis subnacionais como medida interina, bem como desenvolver sistemas nacionais de monitoramento florestais robustos e transparentes com, se apropriado, monitoramento e relatoria subnacional como medida interina⁵⁹”. Os Acordos também direcionam o SBSTA a desenvolver um programa de trabalho referente a MRV para consideração na COP17⁶⁰. Tanto para os níveis de referência quanto monitoramento, os Acordos de Cancun direcionam os países a levar em conta as disposições da UNFCCC na decisão4/CP.15⁶¹. A decisão da COP15 em guias metodológicas para REDD solicita aos países parte em desenvolvimento:

- “Usar as guias e diretrizes mais recentes do IPCC, conforme adotado ou encorajado pela Conferência das Partes, conforme apropriado, como base para estimar emissões de gases de efeito estufa e remoções por sumidouros relacionados à florestas, estoques de carbono florestal e mudanças em áreas florestais”
- “Estabelecer, de acordo com circunstâncias e capacidades nacionais, sistemas de monitoramento florestal⁶² robustos e transparentes e, se apropriado, sistemas subnacionais como parte de sistemas de monitoramento nacional que:
 - “Utilizem uma combinação de abordagens de sensoriamento remoto e inventário de carbono florestal em campo para estimar, se apropriado, emissões de gases de efeito estufa e remoções por sumidouros relacionados à florestas, estoques de carbono florestal e mudanças em áreas florestais”
 - “Fornecer estimativas que sejam transparentes, consistentes, precisas ao máximo possível e que reduzam incertezas, levando em conta as capacidades nacionais”, e

⁵⁹ Acordos de Cancun, at ¶71(b), (c); nota de rodapé 7 adiciona “Incluindo monitoramento e relatoria de deslocamento de emissões a nível nacional, se apropriado, e relatando sobre como este deslocamento está sendo abordado, e os meios para integrar sistemas subnacionais de monitoramento em um sistema nacional de monitoramento.”

⁶⁰ Acordos de Cancun, at ¶75, Apêndice II(c).

⁶¹ Acordos de Cancun, at ¶71(b), (c).

⁶² A decisão contém a seguinte nota de rodapé: “Taking note of, if appropriate, the guidance on consistent representation of land in the Intergovernmental Panel on *Climate Change Good Practice Guidance on LULUCF*.”

- “Sejam transparentes e seus resultados estejam disponíveis de forma adequada para revisão, conforme acordado pela Conferência das Partes”

(3) Exemplos GCF - Nacional & Subnacional

Indonésia

Contempla que mecanismos nacionais e/ou metodologias independentes aprovadas irão ditar como MRV será gerenciado. A construção de capacidades nas províncias necessita garantir uma efetiva implementação de sistemas de MRV nacionais⁶³.

b. Recomendações GCF

O GCF recomenda critérios para MRV de *performance* estadual/provincial que mantenham flexibilidade de incorporar futuros desenvolvimentos tecnológicos. Critérios de MRV para diferentes caminhos de geração de créditos, se permitido por sistemas regulados de GEE e outros, irão claramente conter critérios sobrepostos.

O GCF recomenda que critérios gerais para MRV incluam⁶⁴:

- O uso de dados de sensoriamento remoto espacialmente explícitos para avaliar mudanças no uso do solo (dados de atividade);
- O uso de medições em campo na área de atividade;
- Consistência da abordagem de MRV com guias e diretrizes do IPCC e uso de fatores de emissão do IPCC;
- MRV para salvaguardas sociais e Ambientais e fluxos de benefícios (públicos e privados);
- Verificação do MRV por entes terceiros credenciados (independentes);
- Os dados do MRV devem ser transparentes e estarem publicamente disponíveis (veja a discussão de registro/inventário acima);
- Mecanismos para contabilizar vazamentos, incluindo, quando relevante e viável, links para a contabilidade nacional;
- Quantificação de incertezas e incorporação de flexibilidade adicional em níveis de incertezas, adotando, por exemplo, uma abordagem conservadora que utilize o menor valor de um intervalo para evitar ter que cumprir com requisitos

⁶³ **Questão para membros da Indonésia:** existem atualizações?

⁶⁴ **Questão para recomendação GCF:** todos aqueles listados abaixo são apenas para propósito de discussão e feedback. O GCF deverá desenvolver critérios de MRV mais coerentes e possivelmente menos detalhados.

- relacionados a níveis de incerteza para compensações que podem ser inviáveis para alguns estados e províncias⁶⁵;
- Diretrizes específicas sobre a frequência de MRV;
 - Outros⁶⁶.

2. MRV de performance de projetos integrados

A completar.

a. Estado da arte das discussões

(1) Regulamentação do Air Resources Board (ARB) de Cap-and-Trade na Califórnia

A regulamentação específica define que se uma jurisdição utiliza uma abordagem integrada, seu programa deve conter requisitos específicos ao projeto de compensação que estabeleça métodos para inventariar, quantificar, monitorar, verificar, executar e contabilizar todas as atividades no nível de projetos, bem como um sistema para integrar reduções de emissões de projetos com a contabilidade setorial de uma jurisdição.

(2) UNFCCC

A decisão da UNFCCC não aborda esta questão

⁶⁵ **Questão para recomendação GCF:** Este comentário foi resultado do Workshop Técnico que ocorreu em fevereiro, onde alguns participantes demonstraram preocupação sobre o requisito nível de incerteza de +/- 5% para compensações no atual PDR (?) é de difícil a impossível de se alcançar. De +/- 10-20% é provavelmente mais realista, com a consequência natural sendo de que esta incerteza deve ser declarada, definida e apenas estimativas conservadoras de geração de créditos podem ser utilizadas, assim, encorajando estados e províncias a reduzir tal incerteza ao longo do tempo.

⁶⁶ **Questão para recomendação GCF:** Diversos membros do GT1 comentaram que se o GCF irá recomendar requisitos mais específicos de MRV, estes devem ser construídos a partir de abordagens de MRV já existentes – o GCF poderia obter elementos mais específicos, ou para referência, do VCS/CCBA, CAR, MDL e/ou outras abordagens?

(3) Exemplos GCF - Nacional & Subnacional

b. Recomendações GCF

O GCF recomenda que quaisquer créditos emitidos para projetos integrados sejam baseados na *performance* no nível de projeto, como determinado a partir da aplicação de uma “metodologia de quantificação” aprovada, com requisitos adicionais e/ou modificados especificamente para projetos integrados. Estes requisitos adicionais ou modificados poderiam ser sugeridos pelo GCF, desenvolvidos por órgãos reguladores de mercados ou deixados a critério de outros desenvolvedores independentes de metodologias.

Requisitos adicionais para MRV de projetos integrados poderiam/deveriam incluir⁶⁷:

- Disposições específicas sobre contabilidade de vazamentos em nível estadual/provincial, se atribuível a atividades de REDD;
- Disposições específicas relacionadas a contabilidade de não-permanência ligadas à performance estadual ao longo do tempo;
- Garantia de que os programas/projetos estaduais possam adequadamente ser incluídos em um sistema nacional de MRV.

Alguns destes itens ainda estão sendo discutidos e permanecem sem solução, incluindo as situações onde um projeto cumpre com seus compromissos de redução de emissão mas o estado ou país não. Em um sistema integrado, deveriam existir meios para garantir que a entidade “cumpridora” não seja penalizada nestas circunstâncias.

D. SALVAGUARDAS: GERAL

Salvaguardas, particularmente aquelas que envolvem a proteção de direitos e repartição de benefícios, são áreas sensíveis e importantes e que representam desafios particulares de implementação. Conforme destacado acima, MRV para salvaguardas pode ser obrigatório, bem como para as receitas financeiras e outros fluxos de benefícios (públicos e privados)⁶⁸. Algumas salvaguardas estão sendo desenvolvidas

⁶⁷ **Questão para recomendação GCF:** Adicionar mais recomendações tiradas ou adaptadas da literatura existente?

⁶⁸ Reguladores poderiam incorporar princípios e critérios de salvaguardas já em desenvolvimento via processos de stakeholders nas províncias e estados de países florestais em desenvolvimento. Ainda, potenciais investidores estarão acompanhando as regulamentações para ter clareza em relação aos requisitos de revisão/certificação de salvaguardas.

RELATORIO PRELIMINAR

3 de agosto, 2011

através de uma variedade de processos multi-stakeholders em diversos estados e províncias do GCF (ex: Acre, Amazonas, Mato Grosso, os Princípios e Critérios Socioambientais para REDD+, Aceh) e outros fóruns, incluindo o Forest Carbon Partnership Facility (FCPF), UN-REDD⁶⁹, e CCBA e Care International⁷⁰.

Em Cancun, os negociadores concordaram com uma série de salvaguardas sociais e ambientais que os países utilizarão para implementar programas de REDD+ nacionais (e subnacionais)⁷¹. O texto de REDD+ do Ad Hoc Working Group on Long-term Cooperative Action (AWG-LCA) *“solicita aos países que desenvolvam estratégias nacionais ou planos de ação que, entre outras questões, abordem as salvaguardas enumeradas no Apêndice I e desenvolvam um “sistema para o fornecimento de informações sobre como as salvaguardas relacionadas no apêndice I à esta decisão estão sendo abordadas e respeitadas, através da implementação das atividades mencionadas no parágrafo 70 acima, enquanto respeita a soberania”⁷²”*. Enquanto os Acordos de Cancun contém obrigações claras sobre salvaguardas, eles não fornecem muitas informações em relação à diretrizes de implementação.

O recém-lançado Padrão Social e Ambiental para REDD+, lançado pela CCBA e a Care Internacional (versão 1 – junho 2010⁷³) dispõe sobre “princípios e critérios genéricos” para salvaguardas sociais e ambientais (incluindo repartição de benefícios), que se aplicam nos países. Eles então fornecem um “arcabouço de indicadores” genérico, que são utilizados para cumprir com os princípios e critérios, focando-se em mensurar elementos de governança efetiva e contabilizável, identificando-os adequadamente como pré-condições institucionais essenciais para alcançar os resultados positivos que uma instituição deseja obter. Enquanto estes padrões foram originalmente desenhados para projetos de carbono florestal, estão agora sendo desenvolvidos padrões que podem ser utilizados para desenhar e implementar programas de REDD+ a nível nacional ou estadual. A idéia é que países, estados, províncias e outros utilizem este arcabouço de indicadores para desenvolver uma abordagem de implementação adaptada que responda a seu contexto e circunstâncias particulares.

⁶⁹ Um relatório preparado para o *Expert Workshop on Monitoring Governance Salvaguardas in REDD+*, organizado pelo Chatham House e o UN-REDD

⁷⁰ Veja também J. Saunders and R. Reeve, *Monitoring Governance Safeguards in REDD+ Expert workshop*, Chatham House (Maio 2010), disponível em <http://illegal-logging.info/uploads/Paper1REDDplusGovernanceMonitoringMeeting2425May2010.final.pdf>, at 15 (discutindo os P&C da CARE e CCBA).

⁷¹ Acordos de Cancun, FCCC/CP/2010/7/Add.1 (15 March 2011), disponível em <http://unfccc.int/resource/docs/2010/cop16/eng/07a01.pdf#page=2>.

⁷² Acordos de Cancun, FCCC/CP/2010/7/Add.1 (15 March 2011), at ¶¶71(d), 72 disponível em <http://unfccc.int/resource/docs/2010/cop16/eng/07a01.pdf#page=2>.

⁷³ Padrões Sociais e Ambientais CCBA para REDD+ versão 1 (Junho 2010) disponível em 4 idiomas: inglês, português, espanhol e bahasa: <http://www.climate-standards.org/standards/using.html>.

Na medida do possível, o GCF recomenda que os estados sigam as salvaguardas estabelecidas pela UNFCCC. Neste meio tempo, reconheçam padrões tais como o CCBA, que podem ser utilizados como guias para desenho de salvaguardas, bem como outros tratados e acordos dos quais diversos países são signatários⁷⁴.

As discussões de salvaguardas abaixo são divididas em cinco subseções: (1) Salvaguardas ambientais, (2) Proteção de direitos/interesses, (3) Repartição de benefícios, (4) Processos Multi-stakeholders e (6) Disposições operacionais.

1. Salvaguardas: Ambientais

A relevância de certas salvaguardas ambientais pode depender do escopo das atividades elegíveis. Por exemplo, REDD+ pode ter implicações ambientais diferentes de REDD (sem o +). Definir salvaguardas ambientais de maneira que mantenham a flexibilidade de abordar as atividades na medida que estas vão se tornando elegíveis pode ajudar a abordar esta questão. Ainda, na medida em que uma linha de base é ligada a uma meta de “desmatamento líquido zero” (como está na proposta americana de legislação), salvaguardas ambientais específicas podem ser necessárias para demarcar quais tipos de atividades florestais podem contar, com respeito ao cumprimento de tal meta.

a. Estado da arte das discussões

(1) Regulamentação do Air Resources Board (ARB) de Cap-and-Trade na Califórnia

As disposições sobre creditação setorial atualmente não tem nenhuma linguagem específica no que se refere a salvaguardas ambientais

(2) UNFCCC

O apêndice I dos Acordos de Cancun sobre salvaguardas e diretrizes para REDD+ afirmam que as atividades de REDD+ “devem”:

⁷⁴ **Questão para recomendação GCF:** Dependendo de quão específico o GCF deseja desenhar suas recomendações para salvaguardas, a CCBA fornece uma fonte detalhada para potenciais salvaguardas de proteção ambiental, proteção de direitos/interesses, repartição de benefícios e processos multi-stakeholders. Alguns expressaram preocupação que estes padrões foram escritos para serem mais rigorosos do que requisitos antecipados para mercados compliance.

- Ser “consistentes com o objetivo da integridade ambiental e levar em conta as múltiplas funções das florestas e outros ecossistemas”;
- “Promover o manejo sustentável de florestas”; e
- Ser “consistentes com a conservação de florestas naturais e diversidade biológica, garantindo que [tais atividades] não serão utilizadas para a conversão de florestas naturais, mas serão utilizadas para incentivar a proteção e conservação de florestas naturais e seus serviços ecossistêmicos e aumentar outros benefícios sociais e ambientais⁷⁵” notando a necessidade por modos de vida sustentáveis para povos indígenas e comunidades locais.

(3) Programas Forest Carbon Partnership Facility (FCPF) e Forest Investment Program (FIP) – do Banco Mundial e Programa UN-REDD

As políticas operacionais (POs) e procedimentos adotados pelo Banco Mundial se aplicam também ao FCPF. Até hoje, o banco tem focado em seis políticas operacionais relevantes, como fontes de salvaguardas para os programas de REDD+⁷⁶:

- Habitats naturais
- Florestas
- Povos Indígenas
- Realocação involuntária
- Avaliação ambiental
- Recursos físicos e culturais

Ainda, o Banco indicou que duas outras de suas políticas se aplicam: (1) acesso à informação; e (2) mecanismo de responsabilidade/queixas. Os países participantes do FCPF são requisitados a conduzir uma Avaliação Social e Ambiental Estratégica (*Strategic Environmental and Social Assessment (SESA)*) das políticas de REDD+ propostas que identifiquem riscos sociais e ambientais relativos às salvaguardas do Banco Mundial e que desenvolvam um Arcabouço de Gestão Social e Ambiental (*Environmental and Social Management Framework – ESMF*), que define ações de mitigação. O arcabouço atual ainda não contém mecanismos de monitoramento para demonstrar a efetividade ou fortalecimento de salvaguardas.

⁷⁵ Acordos de Cancun, FCCC/CP/2010/7/Add.1 (15 março 2011), App. 1, em ¶¶1(d), k), 2(e), disponível em <http://unfccc.int/resource/docs/2010/cop16/eng/07a01.pdf#page=2>.

⁷⁶ Outras Políticas Operacionais podem se aplicar, mas o banco determinou que as demais POs são de menor relevância.

Outras instituições internacionais que gostariam de acessar financiamentos disponíveis por doadores ao FCPF tem conduzido um programa de comparação de suas salvaguardas institucionais àquelas utilizadas pelo Banco Mundial⁷⁷.

O Programa UN-REDD também está no processo de desenvolver e adotar salvaguardas para a implementação de programas, cujo esforço está sendo liderado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). O UN-REDD distinguiu sua abordagem daquela do Banco Mundial por explicitamente adotar o Consentimento Livre, Prévio e Informado (FPIC) como guia para a implementação de suas atividades de REDD+ e adotando uma abordagem “baseada em direitos” para o desenvolvimento de programas de REDD+, apesar de ainda não estar totalmente claro o que isto significa.

(4) Iniciativa de Padrões Sociais e Ambientais para REDD+ & Teste nos Estados e Províncias GCF

Conforme mencionado acima, a Aliança para Clima, Comunidade e Biodiversidade (CCBA) e a Care International, desenvolveram uma iniciativa de REDD+ que está sendo considerada como a abordagem de “melhores práticas” globais para o desenvolvimento de salvaguardas nacionais e subnacionais para REDD+. Depois de um profundo processo de revisão, incluindo revisão por stakeholders, a primeira versão dos padrões foi lançada em junho de 2010. A CCBA/CARE recomendam os seguintes passos no desenvolvimento destes padrões em nível nacional e jurisdições subnacionais:

1. Criação de um Comitê de Padrões nacional (ou subnacional);
2. Interpretação dos indicadores no contexto estadual/provincial;
3. Desenvolvimento de um processo de avaliação relevante à jurisdição específica:
 - a. Monitoramento – coleta de informações para avaliação de performance,
 - b. Revisão – por stakeholders, para garantir que as informações são precisas e tenham credibilidade,
 - c. Relatoria – Comunicação das avaliações e garantia de transparência.

Neste estágio, o meio primários para fortalecimento é a participação plena e efetiva dos detentores de direitos e stakeholders, em conjunto com a relatoria da performance, feita pela jurisdição. Verificação independente pode ser uma opção a ser desenvolvida no futuro. Os membros do GCF Acre e Kalimantan Central são duas das cinco jurisdições

⁷⁷ O Banco Interamericano de Desenvolvimento e o PNUD são atualmente os dois *Multiple Delivery Partners* que estão procurando demonstrar salvaguardas “substancialmente equivalentes”

teste para aplicação desta metodologia. Chiapas pode também se tornar um estado teste no futuro.

(5) Exemplos GCF Adicionais- Nacional & Subnacional

Princípios e Critérios Socioambientais para REDD – Imafloira e outros (Brasil)⁷⁸

Em 2009 e 2010, um esforço brasileiro facilitado pelo Imafloira e que contou com apoio de diversos outros parceiros, reuniu diversas instituições da sociedade civil para construir “princípios e critérios socioambientais para REDD”. Os participantes e autores dos P&C incluem representantes de grupos indígenas, seringueiros e comunidades tradicionais, bem como moradores de projetos de assentamento. Os Princípios e Critérios Socioambientais para REDD+ visaram fornecer diretrizes para o desenvolvimento e implementação de Projetos de Carbono Florestal e programas governamentais de REDD+, seleção dos recebedores de recursos financeiros nacionais e internacionais e avaliação e validação independente de projetos de REDD+ no Brasil.

O principal objetivo desta iniciativa foi fortalecer a governança florestal, tornando as informações o máximo transparente possível, garantir participação pública significativa no processo de tomada de decisão, coordenar atividades entre os diferentes stakeholders e respeitar e reconhecer os direitos de populações tradicionais e povos indígenas. Estes P&C fornecem diretrizes para garantir salvaguardas sociais e ambientais no desenho e implementação de programas e projetos de REDD, bem como para auxiliar estas populações a efetivamente reduzir o desmatamento e conservar biodiversidade, aumentando os benefícios sociais e respeitando os direitos dos povos indígenas, comunidades tradicionais e produtores locais.

b. Recomendações GCF

Reconhecendo a importância das salvaguardas Ambientais, o GCF recomenda que sejam seguidos os seguintes princípios gerais sobre atividades de REDD:

- Atividades de REDD devem ser desenhadas e implementadas para manter e restaurar espécies florestais nativas ecossistemas naturais e, quando exequível, e evitar a introdução de espécies exóticas invasoras⁷⁹;
- Os créditos de REDD não devem ser emitidos por atividades que resultam na conversão de florestas naturais e outros ecossistemas;

⁷⁸ Disponível em http://www.imaflora.org/upload/repositorio/PC_redd_imaflora_english.pdf

⁷⁹ Isto pode não ser tão relevante se o foco for exclusivamente REDD, ao invés de REDD+

- Na determinação da performance estadual/provincial relativa a uma meta de redução de desmatamento em um determinado período de tempo, o aumento nos estoques de carbono associados com atividades florestas definidas não poderão ser utilizados para alcançar tal meta.

Na ausência de sinais claros dados pelos mercados regulados, o GCF irá, a curto prazo, considerar como elaborar estes princípios gerais, em parte pelo engajamento com organizações de padrões independentes no processo de desenvolvimento de salvaguardas ambientais (que podem, eventualmente, ser aprovadas e utilizadas por mercados regulados e outras entidades⁸⁰).

2. Salvaguardas: Social

a. Estado da Arte das Discussões

(1) Regulamentação do Air Resources Board (ARB) de Cap-and-Trade na California

As disposições sobre creditação setorial atualmente não apresentam requisitos detalhados para a proteção de salvaguardas sociais. No entanto, a Regulamentação exige que programas setoriais incluam participação pública e um mecanismo de gestão participativa, que forneça espaço para participação e consulta pública no processo de desenho do programa⁸¹. O relatório interno explica ainda que um programa estadual/provincial de REDD deve estabelecer e incorporar um processo efetivo que “permita a consulta e envolvimento completo das populações florestais em áreas afetadas durante o planejamento, desenho, implementação, monitoramento e avaliação das atividades do programa⁸²”. Estas questões podem ser exploradas melhor na seção § 95996 (Reserved for Sector-Specific Requirements).

(2) UNFCCC

Em adição às disposições destacadas acima, os Acordos de Cancun solicitam especificamente que os países em desenvolvimento garantam a “participação plena e

⁸⁰ **Questão para recomendação GCF:** desenvolvimento por entes independentes (3ª parte) foi a opção preferida no workshop técnico de fevereiro, com certificação independente de projetos integrados e/ou programas em padrões aprovados. Alguns membros do GT1 e o relatório do Terra Global Capital recomendam utilizar os Padrões Sociais e Ambientais para REDD+ da CCBA no desenho de salvaguardas. Como o GCF deseja proceder? O GCF quer considerar adicionar outros princípios, critérios e indicadores ele mesmo, utilizando os P&C Care e CCBA como ponto de partida?

⁸¹ *Veja* Regulamentação do Air Resources Board (ARB) de Cap-and-Trade na California §95994(a)(5).

⁸² Relatório Interno California (ARB)- III-28.

efetiva de stakeholders relevantes, entre outros, povos indígenas e comunidades locais⁸³". Ainda, os países devem promover e apoiar "o respeito ao conhecimento e direitos dos povos indígenas e membros de comunidades locais, levando em consideração obrigações internacionais relevantes, circunstâncias e leis nacionais e destacando que a Assembléia Geral adotou a Declaração das Nações Unidas Sobre Direitos dos Povos Indígenas⁸⁴".

(3) Exemplos GCF - Nacional & Subnacional

b. Recomendações GCF

O GCF reconhece que programas e projetos de REDD devem garantir efetiva proteção de salvaguardas de direitos, tanto em seu desenho quanto implementação. Enquanto a definição e formulação destes requisitos sobre salvaguardas podem variar, dependendo da aplicação em projetos integrados ou a programas estaduais de créditos, no geral cobrirão as mesmas áreas. O GCF recomenda que sejam seguidas as seguintes salvaguardas gerais para proteção de direitos em atividades de REDD, para melhor elaboração no futuro:

- REDD deve ser desenhado e implementado de maneira a fornecer devida atenção aos direitos e interesses de comunidades locais, povos indígenas e grupos sociais vulneráveis. Mais especificamente, estes requisitos de salvaguardas poderiam incluir:
 - Identificação de stakeholders cujos direitos são potencialmente afetados,
 - Nenhuma realocação involuntária de stakeholders,⁸⁵
 - Estabelecimento de processos públicos e transparentes de documentação e resolução de queixas,
 - Proibição de invasão "não-autorizada" por atividades de REDD em propriedades privadas, propriedades comunitárias ou direitos costumários a não ser que seja obtido um consentimento livre, prévio e informado daqueles cujas áreas, territórios ou recursos serão afetados

⁸³ Acordos de Cancun, FCCC/CP/2010/7/Add.1 (15 March 2011), at ¶172, disponível em <http://unfccc.int/resource/docs/2010/cop16/eng/07a01.pdf#page=2>.

⁸⁴ Acordos de Cancun - Apendice I, ¶2(c).

⁸⁵ Os participantes do workshop destacaram que RED deve estar alinhado com direitos/interesses de povos indígenas; REDD+ representa maiores desafios.

- Atividades de REDD podem ser desenhadas e implementadas com participação plena e efetiva de comunidades locais e povos indígenas que serão afetados ou beneficiados pela atividade de REDD (projeto, programa, etc) antes e durante o desenho, implementação e avaliação de tais atividades. Salvaguardas mais específicas que o GCF poderia considerar incluem:
 - Procedimentos para garantir que stakeholders tenham acesso à informação adequada, em linguagens locais ou indígenas apropriadas, sobre as atividades relevantes de REDD;
 - Procedimentos para garantir que os stakeholders tenham acesso à aconselhamento legal sobre seus direitos em relação à atividades de REDD,
 - Procedimentos para garantir a oportunidade de participação no planejamento, implementação e avaliação de atividades de REDD;
 - Processos públicos de documentação e resolução de queixas (ver acima);
 - Proibição de invasão não autorizada a menos que exista consentimento livre, prévio e informado (ver acima).

Assim como com as salvaguardas ambientais, na ausência de sinais claros dados pelos mercados regulados, o GCF irá, a curto prazo, considerar como elaborar estes princípios gerais, em parte pelo engajamento com organizações de padrões independentes no processo de desenvolvimento de salvaguardas sociais (que podem, eventualmente, ser aprovadas e utilizadas por mercados regulados e outras entidades⁸⁶).

3. Salvaguardas: Repartição de Benefícios

a. Estado da Arte das Discussões

(1) Regulamentação do Air Resources Board (ARB) de Cap-and-Trade na Califórnia

As disposições sobre creditação setorial atualmente não tem nenhuma linguagem específica no que se refere à repartição de benefícios

⁸⁶ **Questão para recomendação GCF:** Assim como os padrões ambientais, o desenvolvimento por 3^{as} partes foi a opção preferida no workshop técnico de fevereiro, com certificação independente de projetos integrados e/ou programas em padrões aprovados. Como o GCF deseja proceder? É viável para o GCF concordar com estes ou outros princípios e padrões? Em que nível de especificidade? O GCF quer considerar adicionar outros princípios, critérios e indicadores, por exemplo, aqueles recentemente lançados pela CCBA e a Care internacional (Padrão Social e Ambiental para REDD+) – versão 1 (junho 2010), UN-REDD, FCPF e outros documentos relevantes destes programas?

(2) UNFCCC

Conforme destacado acima, os Acordos de Cancun sobre REDD+ incluem salvaguardas para proteção de direitos e interesses, mas não incluem menções específicas sobre repartição de benefícios.

(3) Exemplos GCF - Nacional & Subnacional

Indonésia⁸⁷

No início de julho de 2009, o Ministro de Florestas lançou o que acredita-se ser o primeiro conjunto de regras para repartição de benefícios relacionados à projetos de carbono florestal - *P.36/Menhut-II/2009 Regarding Procedures for Licensing of Commercial Utilisation of Carbon Sequestration and/or Storage in Production and Protected Forests (dated May 22, 2009)*⁸⁸. O Anexo III da regulamentação prevê um gráfico para repartição de benefícios, onde a distribuição acontece em 3 categorias: (1) governos; (2) comunidades; e (3) desenvolvedor. O governo fica com aproximadamente 10-50%, a comunidade com 20-70%, e o desenvolvedor com 20-60%, dependendo do tipo de permissão que este tenha. A parcela do governo é dividida entre o governo central (40%), o governo provincial (20%) e o distrito governamental (20%).

Brasil

Nacional. Na legislação nacional proposta para REDD, um dos princípios do sistema nacional de REDD+ deve ser a “participação plena e efetiva dos diferentes segmentos da sociedade brasileira nas ações de REDD+, enfatizando povos indígenas, populações tradicionais e pequenos produtores, em ações que afetam seus territórios e entorno, considerando e reconhecendo seu papel na conservação de ecossistemas naturais”.

⁸⁷ **Questão para recomendação GCF:** este é um exemplo de onde outras ilustrações de programas de “oferta” podem ser incorporados – considerar quando e como melhor fazê-lo aqui.

⁸⁸ P.36/Menhut-II/2009, disponível em http://www.dephut.go.id/files/P36_09.pdf; Tradução em inglês não oficial disponível em www.climatechange.ca.gov/forestry_task_force/documents/belem/INDONÉSIA_Permenthut_36_09_Voluntary_Carbon_unofficial_translation_English.pdf; veja também S. Creagh, Indonésia issues first forest-carbon revenue rules, Reuters (10 Julho, 2009), disponível em http://www.reuters.com/article/homepageCrisis/idUSJAK485584.CH_2400.

De acordo com o artigo 12 (PL 195/2011), dentro de programas ou projetos de REDD+ desenvolvidos em terras indígenas e áreas protegidas, os recursos financeiros gerados devem retornar primariamente a estas áreas, priorizando atividades de proteção ambiental e desenvolvimento sustentável, bem como as populações florestais destas áreas, quando relevante.

De acordo com o artigo 13, os programas ou projetos desenvolvidos em territórios indígenas, unidades de conservação ou terras quilombolas devem garantir a participação da população que vive nestas áreas em todas as etapas do processo de tomada de decisão, incluindo a definição, negociação e repartição dos benefícios, através de consentimento livre, prévio e informado obtidos em reuniões conduzidas especificamente para este propósito.

De acordo com o artigo 15, parágrafo 2, projetos de REDD+ em terras privadas devem respeitar regras que permitam o acesso destas áreas por populações tradicionais, que também devem ser incluídas como beneficiários dos benefícios gerados pelo projeto, se sua contribuição às ações de REDD+ puder ser comprovada.

b. Recomendações GCF

Assim como a proteção de direitos/interesses, o que constitui um mecanismo efetivo e justo de repartição de benefícios (para créditos/receitas e outros benefícios diretos gerados por atividades de REDD+) provavelmente irão variar de acordo com as circunstâncias de cada estado/província. No sentido de visar garantir certa flexibilidade nas abordagens de implementação, o GCF recomenda os princípios gerais de repartição de benefícios especificados abaixo e que irá considerar, no curto prazo, como elaborar estes princípios gerais. Para fazê-lo, os membros do grupo 01 irão engajar-se com organizações de padrões independentes e outras entidades, considerando como desenhar mecanismos justos e efetivos para repartição de benefícios⁸⁹

Disposições gerais sobre salvaguardas para repartição de benefícios podem incluir os seguintes itens:

⁸⁹ **Questão para recomendação GCF:** assim como a proteção ambiental e proteção de direitos/interesses, o workshop de fevereiro preferiu o desenvolvimento por entes independentes (3ª parte) – com certificação independente de projetos integrados e/ou programas em padrões aprovados) em desenvolvimento e análise por agências regulatórias.

- Atividades de REDD devem ser desenhadas e implementadas de maneira a gerar benefícios diretos para as comunidades locais e povos indígenas (e outros stakeholders relevantes) que são afetados por tais atividades
 - Projetos integrados devem adequadamente distribuir as receitas e benefícios gerados entre os relevantes stakeholders identificados
 - Programas estaduais aprovados, geradores de créditos, devem incluir mecanismos institucionais (projetos voltados aos stakeholders, fundos fiduciários, programas de distribuição de receitas, etc) para garantir a distribuição dos créditos de compensação e/ou receitas ou outros benefícios diretos. Tais requisitos podem também incluir referente a uma “regra” particular de alocação ou “metodologia” para distribuir créditos ou receitas, tais como o estoque fluxo.
 - Atividades de REDD devem incluir procedimentos para garantir que programas ou mecanismos específicos de distribuição sejam objetivos, transparentes, contabilizáveis, auditáveis, etc.

4. Salvaguardas: Processos Multi-Stakeholder

Processos de consulta multi-stakeholders são uma das ferramentas para garantir que as salvaguardas destacadas acima e atividades de REDD+ de maneira geral sejam desenvolvidas e implementadas de maneira transparente e que respondam às preocupações de governos, comunidades locais, povos indígenas, ONGs, setor privado, organizações internacionais e outros stakeholders. Estes processos podem prover um fórum para compartilhar informações, discutir necessidades, construir capacidades e conjuntamente desenvolver soluções para melhorar as atividades de REDD e arcabouços para garantir um uso mais equitativo e sustentável da floresta. Eles são amplamente vistos como fundamentais para atividades florestais sustentáveis, equitativas e bem sucedidas, particularmente aquelas onde existe incerteza sobre titularidade fundiária e dos direitos de carbono.

a. Estado da Arte das Discussões

(1) Regulamentação do Air Resources Board (ARB) de Cap-and-Trade na California

Conforme discutido na seção de salvaguardas sociais, os seis requisitos da Regulamentação para programas setoriais de compensação devem incluir a condição de

que o programa inclua um “Mecanismo de participação pública e gestão participativa”, para participação pública e consulta no processo de desenho do programa⁹⁰.

(2) UNFCCC

Conforme destacado acima, em salvaguardas sociais, os Acordos de Cancun incluem disposições que solicitam aos países em desenvolvimento a garantir a participação plena e efetiva dos stakeholders relevantes, mas não especifica como fazê-lo.

(3) Exemplos GCF - Nacional & Subnacional

Brasil & Indonésia.

Conforme destacado acima, grupos da sociedade civil no Brasil, facilitado pelo Imaflora, conduziram uma abordagem “de baixo para cima” (*bottom – up*) para desenvolver salvaguardas sociais e ambientais “como uma contribuição para o estabelecimento de políticas públicas que abordem REDD+”. Este guia foi desenvolvido⁹¹ utilizando um processo de consulta que envolveu mais de 200 grupos e indivíduos. Fornece uma abordagem amigável, passo a passo, para o desenvolvimento de salvaguardas no nível nacional e subnacional em outros países interessados em processos similares. A sociedade civil da Indonésia esteve engajada em processos similares que levaram à um grupo de salvaguardas e ao lançamento da “Plataforma Comum para Salvar as Florestas da Indonésia e Proteger o Clima Global⁹²”

b. Recomendações GCF

(i) Elementos de processos multi-stakeholders em províncias e estados de florestas tropicais

Assim como com outros elementos chave de REDD discutidos acima, o GCF recomenda o uso de critérios gerais para salvaguardas e processos multi-stakeholders que

⁹⁰ Veja Proposed Regulation Order, disponível em

<http://www.arb.ca.gov/regact/2010/capandtrade10/capv1appa.pdf>.

⁹¹ Veja “Developing Social and Environmental Salvaguardas for REDD+”, disponível em diversos sites web, incluindo Rainforest Alliance (<http://rainforest-alliance.org/publications/redd-salvaguardas-guide>) e Forest Trends (http://www.katoombagroup.org/~foresttr/publication_details.php?publicationID=2573).

⁹² Veja “Beyond Carbon: Rights-based Safeguard Principles in Law,” Bernadinus Steni, Editor; Perkumpulan HuMa, 2010. Este documento e a “plataforma comum” estão disponíveis em Bahasa e Inglês. Estas publicações a plataforma resultante de padrões são menos operacionais no foco e desenho do que aquelas promulgadas pela sociedade civil brasileira.

assegurem certa flexibilidade em como os estados e províncias demonstram seu cumprimento (compliance). Isto permitirá a acomodação de circunstâncias legais, culturais e outras, nos estados e províncias.

O GCF recomenda a adoção de nove “boas práticas” padrão, que são internacionalmente reconhecidas para tais processos: (1) transparência; (2) inclusão; (3) informação; (4) períodos de tempo adequados; (5) representação; (6) flexibilidade; (7) clareza; (8) responsabilidade (“accountability”) e (9) continuidade⁹³. O GCF também recomenda que os estados e províncias desenvolvam um Plano de Consulta e Participação antes e/ou durante o desenvolvimento de sua estratégia de REDD, assim como os países participantes do mecanismo de preparação do Forest Carbon Partnership Facility são requisitados a fazerem. A implementação deste plano pode ser parte do processo de MRV para salvaguardas⁹⁴.

(ii) Exemplos existentes em estados e províncias do GCF⁹⁵

A COMPLETAR

5. Salvaguardas: Responsabilização (“accountability”)

a. Estado da Arte das Discussões

(1) California

Não apresenta nenhuma disposição sobre salvaguardas que exija responsabilização.

(2) UNFCCC

Os Acordos de Cancun solicitam aos países em desenvolvimento, desenhando atividades de REDD+, que desenvolvam um “sistema de fornecimento de informações” sobre como as salvaguardas sociais e ambientais estão sendo “abordadas e respeitadas”⁹⁶

⁹³ Veja Dow, Jocelyn, V. Radzik, and D. Macqueen, Review of Guyana LCDS Consultation Process (International Institute for Environment and Development (2007), em 30-31, disponível em <http://www.iied.org/pubs/pdfs/G02590.pdf>. páginas 103-104 da revisão explica o processo de FPIC, pg 22 contém referências adicionais sobre consultas à stakeholders, que também podem ser úteis. As páginas 30-31, 113-114 fornecem mais informações sobre como estes nove padrões foram construídos e abordados..

⁹⁴ **Questão para recomendação GCF:** este relatório poderia verificar novamente com outros mecanismos que são específicos para REDD (ex: consulta nacional e participação em REDD do Forest Carbon Partnership Facility, disponível em <http://www.forestcarbonpartnership.org/fcp/> sob “Padrões e Diretrizes”, bem como os Padrões CCBA, e determinar qual nível de detalhe as recomendações do GCF devem conter

⁹⁵ **Questão para recomendação GCF:** Os estados e províncias do GCF tem liderado diversos processos multi-stakeholders para suas atividades de REDD que poderiam ser incorporadas aqui, mas é preciso assistência para selecioná-las.

(3) Exemplos GCF - Nacional & Subnacional

A Iniciativa de Padrões Sociais e Ambientais para REDD+ da CCBA e Care International está no processo de considerar diferentes opções de MRV que assegurem participação, empoderamento pelos stakeholders, aumento da responsabilidade e transparência e melhoria de performance. A Iniciativa planeja abordar MRV de salvaguardas assim como faz com seus indicadores de implementação, em outras palavras, enquanto a CCBA e a Care estabelecem princípios e critérios mais gerais, o processo de MRV será definido pelas próprias jurisdições participantes para garantir que seja culturalmente sensível e efetivo. De maneira geral, existem poucos trabalhos até o momento para desenvolver mecanismos de responsabilização e recebimento de queixas para programas de REDD+ em qualquer um dos fóruns discutidos acima no tópico de salvaguardas.

b. Recomendações GCF

O GCF recomenda que o cumprimento dos princípios de salvaguardas descritos acima e padrões mais detalhados desenvolvidos por organizações de padrões independentes sejam sujeitos à certificação independente, com o reconhecimento que estados e províncias necessitarão ter certeza sobre o que esta revisão e processo de certificação implicará, a fim de manter o interesse de investidores

E. APLICABILIDADE, "CULPABILIDADE" E GESTÃO DE RISCOS

Existem diversos riscos associados a projetos e programas de REDD+: por exemplo, um projeto ou programa de REDD+ pode, por várias razões, não gerar reduções de emissões reais, adicionais e verificáveis, pode sofrer não-permanência (intencionais ou não) ao longo do tempo, ou pode encontrar outros riscos legais, regulatórios, de mercado e políticos. Um risco adicional para projetos integrados é no caso do projeto alcançar seus compromissos de redução de emissões mas o estado não. As companhias com capital privado e comunidades com direitos tradicionais sobre a terra não irão investir ou comprometer-se com REDD se o retorno sobre este investimento estiver dependente, em larga escala, de ações coletivas (performance de emissões nacional/regional) sem as devidas garantias ou salvaguardas. Especialmente se tais ações coletivas de larga escala,

⁹⁶ Acordos de Cancun em ¶71(d).

RELATORIO PRELIMINAR

3 de agosto, 2011

tanto na ARB quando a nível estadual, permanecerem em desenvolvimento sem mecanismos claros de monitoramento e relatoria, bem como cenários acordados de linha de base. Existem também outras discussões preliminares sobre como integrar padrões de salvaguardas como consentimento livre, prévio e informado (FPIC), direitos de carbono e segurança fundiária na análise de riscos. A fim de abordar estes riscos (incluindo as implicações para investimentos do setor privado e de comunidades)⁹⁷ mercados regulados emergentes e outros regimes de REDD estão explorando diversos mecanismos de fortalecimento, culpabilidade/responsabilização e mitigação de riscos.

A aplicabilidade (“*enforceability*”) representa desafios distintos no contexto internacional. Em um contexto de mercado regulado, os créditos são emitidos por um programa externo aprovado e pode ser possível manejar alguns elementos de aplicabilidade através de quaisquer acordos que governem a relação com este programa externo. No entanto, isto se torna problemático se o programa externo é um estado ou país estrangeiro⁹⁸.

Uma alternativa para lidar com questões de aplicabilidade é através de uma regra de culpabilidade que imponha responsabilidade por não-permanência à entidade reguladora que oferece um crédito compensatório internacional para propósitos regulatórios. Esta é uma opção que pode ser pouco atraente para entidades reguladoras e de outro modo, problemático. Outras opções para abordar o problema de não-permanência incluem seguros, reservas de créditos/buffers, garantias de soberania, pagamentos de mitigação e/ou creditação temporária (que é algo sobre o qual que alguns estados expressaram preocupação). Tais abordagens podem não ser suficientes e então seria necessária uma combinação de regras de culpabilidade. Encontrar uma solução para o desafio da aplicabilidade no contexto de creditação setorial internacional sem impor custos de transação excessivos será de extrema importância⁹⁹.

⁹⁷ Comunidades locais tanto quanto empresas privadas devem ser vistos como “investidores” de REDD, com as comunidades sendo o investidor “central”, dados os substanciais custos de oportunidades para comunidades em alterar seus meios de vida da exploração tradicional na forma de óleo de palma e extração de madeira, para REDD.

⁹⁸ O paper do Terra Global Capital na pg 11 afirma que os estados/províncias participantes devem se submeter às leis do mecanismo de compliance e à arbitragem internacional.

⁹⁹ **Questão para recomendação GCF:** O GCF deveria considerar (1) se tem recomendações adicionais ou mais específicas? E (2) se gostaria de adicionar mais linguagens sobre possíveis MoUs/Acordos de *Linkage*/Outros arranjos legais/interoperabilidade.

1. **Estado da Arte das Discussões**

a. **Regulamentação do Air Resources Board (ARB) de Cap-and-Trade na Califórnia**

A regulamentação enfatiza a importância da aplicabilidade, mas suas disposições sobre compensações setoriais não prescrevem medidas para garantir que este requisito é cumprido¹⁰⁰. O Relatório Interno que acompanha a regulamentação diz que “um programa deve também incluir um registro, mecanismos para aposentadoria de créditos e proteção contra não-permanência, quando aplicável¹⁰¹”. O Relatório diz ainda que o programa deverá estabelecer um “mecanismo de seguro para todo setor florestal, em todo o estado, para garantir que projetos não serão penalizados por não-permanência contra a linha de base de creditação da jurisdição¹⁰²”.

b. **UNFCCC**

Os Acordos de Cancun incluem “Ações para abordar o risco de não-permanência” em seu apêndice sobre as salvaguardas, que países em desenvolvimento buscando implementar atividades de REDD+ devem promover e apoiar¹⁰³”.

c. **Exemplos GCF - Nacional & Subnacional¹⁰⁴**

A Completar

d. **Estudos Recentes¹⁰⁵**

Os Padrões VCS e CAR utilizam buffers (reservas de créditos) conjuntos para abordar o risco de não-permanência. Para não-permanência “evitável” o Protocolo Florestal do CAR (versão 3.1) especifica que o projeto deve entregar créditos não vendidos. O paper do Terra Global Capital(veja Apêndice 1 pg 16-17, 42) sugere a criação de grupos de performance.

¹⁰⁰ Regulamentação do Air Resources Board (ARB) de Cap-and-Trade na Califórnia, § 95994(a)(2), (3); aplicabilidade e “culpabilidade” são abordadas em outras seções da regulamentação.

¹⁰¹ Relatório Interno da Califórnia ARB em III-26.

¹⁰² Relatório Interno da Califórnia em III-28.

¹⁰³ Acordos de Cancun em Apêndice I, ¶2(f).

¹⁰⁴ **Questão para recomendação GCF**: Necessita de comentários dos membros GCF

¹⁰⁵ **Questão para recomendação GCF**: Necessita simplificar/avaliar melhor para a versão final.

Os papers da TNC e Baker & McKenzie oferecem variações à estas opções no documento *A Nested Approach to REDD +: Structuring Effective and Transparent Incentive Mechanisms for REDD+ Implementation at Multiple Scales (2010)*¹⁰⁶. Estas variações incluem políticas de seguro para alterações não-catastróficas (possivelmente com deduções, para evitar incentivos perversos), garantias parciais de riscos, contas reservas de performance, aquisição de créditos REDD de substituição, garantias dos governos estaduais e provinciais (ou governo nacional, se viável), um fundo global (com taxas aplicadas à atividades subnacionais) que podem ser utilizadas para comprar créditos de REDD ou seguros, e combinações destes.

2. Recomendações GCF

O GCF recomenda manter flexibilidade para estruturar mecanismos de mitigação de riscos que respondam a diferentes circunstâncias estaduais, enquanto ao mesmo tempo, desenham um arcabouço para mecanismos robustos que irão fornecer garantias à reguladores, ao setor privado e investidores bem como outros stakeholders. Por exemplo, se um sistema regulado de GEE (ex: Califórnia) estabelece uma creditação setorial, instrumentos e/ou mecanismos específicos para mitigação de riscos poderiam ser especificados em qualquer Acordo de Integração, Memorando de Entendimento, ou outro arranjo legal que garanta que o sistema permanecerá “íntegro” no caso de uma reversão.

Estes instrumentos poderiam incluir uma ou mais das medidas destacadas acima, incluindo (1) reservas de buffer/ contas reserva de performance – uma porção dos créditos emitidos para o país ou atores subnacionais durante as épocas de performance seriam retidos em uma conta reserva e não poderiam ser vendidos ou aposentados. No caso de performance subnacional e não-performance nacional (ou performance de projeto e não-performance subnacional), os créditos da reserva de buffer seriam automaticamente emitidos à entidade que alcançou performance; (2) garantias de soberania – garantias de pagamentos padrões pelo governo do país/estado/província hospedeiro poderiam ser feitos como pagamentos reais ou fornecimento de créditos de reposição; (3) regras de culpabilidade residual (possivelmente impondo a culpabilidade ao estado/província emissor dos créditos ou nas entidades relacionadas); (4) seguro – tais como a Agência Multilateral de Garantia de Investimentos, ligada ao Banco Mundial, que oferece assistência de risco e produtos de seguro para investidores de projetos em países em desenvolvimento e; (5) outras salvaguardas (tais como pagamentos de

¹⁰⁶ disponível em http://www.nature.org/initiatives/climatechange/files/nested_paper_final_60110.pdf, em 20-25

mitigação, estabelecimento de um mecanismo de fundo global para proteger atores de REDD que cumpram com seus compromissos, etc) ¹⁰⁷.

Note que as salvaguardas comerciais adotadas pelos estados poderiam e muito provavelmente deverão ser uma combinação das abordagens acima. O GCF também recomenda que estados e províncias desenvolvam um plano de consulta onde coordenem com órgãos estaduais como harmonizar o desenvolvimento de tais salvaguardas. Tais salvaguardas deverão estar conectadas a mecanismos de monitoramento para evitar não-permanência.

Para projetos integrados, potenciais ocorrências de não-permanência poderão ser manejadas dentro da contabilidade padrão do projeto ou arcabouço de contabilidade setorial. Em outras palavras, se as reduções exigidas pelos projetos são profundas o suficiente, isto pode mitigar ou anular o impacto de quaisquer não-permanências.

F. AÇÕES ANTECIPADAS/ABORDAGEM POR FASES

Dado o número de estados e províncias detentores de florestas tropicais que poderão não estar prontos para uma contabilidade setorial e creditação completa em vários anos, surgiu a proposta de que mercado regulados e outros sistemas incluam disposições que permitiriam uma “abordagem por fases”, a fim de catalisar reduções de emissões imediatas para creditação em períodos iniciais de compromisso, assegurar o interesse de investimento do setor privado e comunidades nestes projetos e incentivar o desenvolvimento de arcabouços setoriais completos no longo prazo. Tal abordagem pode ter um diverso número de formas, desde a identificação de elementos chave em uma janela de ações antecipadas para créditos elegíveis de projetos que podem entrar no primeiro período de compromisso até o encorajamento de projetos integrados e/ou atividades programáticas piloto em estados e províncias precursoras (ou ambos).

Isto também foi incluído nos Acordos de Cancun, que estabelece uma “abordagem por fases” para REDD+, conforme descrito abaixo.

¹⁰⁷ **Questão para recomendação GCF:** considerar adicionar mais detalhes sobre estes mecanismos

1. Estado da Arte das Discussões

a. Regulamentação do Air Resources Board (ARB) de Cap-and-Trade na Califórnia

A regulamentação da Califórnia reconhece créditos de compensação antecipados, mas apenas de projetos de compensação localizados nos Estados Unidos¹⁰⁸.

b. UNFCCC

Os Acordos de Cancun reconhecem que os governos irão implementar atividades de REDD “em fases”, incluindo o desenvolvimento e implementação de estratégias ou planos de ação nacionais, políticas e construção de capacidades, transferência de tecnologia e atividades de demonstração baseadas em resultados, evoluindo até ações baseadas em resultados que sejam totalmente “mensuráveis, relatadas e verificadas¹⁰⁹”. Eles também reconhecem que a implementação de atividades de REDD+, incluindo a escolha da fase inicial, depende de circunstâncias nacionais específicas, capacidades de cada país em desenvolvimento e o nível de apoio recebido.

2. Recomendações GCF¹¹⁰

Opção 1: Como pré-requisito para participação na “abordagem por fases”, solicita-se aos estados e províncias que estabeleçam: (1) níveis de referência nacionais de emissões florestais e uma meta de GEE; (2) um plano para reduzir emissões do setor florestal em todo o estado e mover-se para contabilidade e creditação (discussão acima) completa do setor florestal dentro de um número limitado de anos, o que diversos estados e províncias do GCF fizeram ou estão fazendo e; (3) um programa estadual/provincial de monitoramento para rastrear progressos na direção do cumprimento das metas de GEE. Estes compromissos devem ser assegurados através de acordos com jurisdições relevantes ou estabelecidos em leis/regulamentações

¹⁰⁸ Regulamentação da Califórnia, § 95590(b)(4).

¹⁰⁹ Acordos de Cancun, ¶73.

¹¹⁰ **Questão para recomendação GCF:** o workshop técnico de fevereiro não discutiu esta questão, então o GCF tem duas opções apresentadas intactas para consideração; o GCF também pode querer revisar a proposta do Terra Global capital em seu paper revisado (ver apêndice 1 pg 43-45), que contém uma abordagem em 3 fases para transitar de uma abordagem baseada em projetos para um programa setorial estadual em pleno funcionamento. O GCF também poderia considerar adicionar algo sobre financiamentos para preparação (readiness).

específicas (para mercados regulados) ou através de outros acordos com entidades e organizações relevantes de financiamento (para outras oportunidades de financiamento). Pode ser que diferentes oportunidades de financiamento reconheçam projetos de REDD isolados em estados e províncias. No entanto, os estados e províncias do GCF reconhecem que a preferência por projetos integrados a um arcabouço de contabilidade setorial (por exemplo nas regulamentações da Califórnia) tem uma base sólida no desejo de evitar vazamentos e outras questões associadas à projetos isolados.

Opção 2: Estabelecer janelas limitadas no primeiro período de compromisso para projetos de integração piloto/de demonstração e/ou programas estaduais e províncias, talvez como identificado no processo do GCF. Identificar elementos chave na regulamentação que se aplicaria a tais atividades piloto, incluindo contabilidade de projetos com base em boas práticas, padrões pré-aprovados ou protocolos e certos elementos iniciais de um programa estadual de REDD (isto é, metas de GEE, plano de REDD, programa de monitoramento estadual, etc).

III. PRÓXIMOS PASSOS¹¹¹

¹¹¹ **Questão para recomendação GCF:** o primeiro passo é resolver questões/notas apresentadas ao longo deste relatório e finalizar a versão de 2011. Outras idéias para avançar, o que os membros gostariam que este relatório abordasse, se tornasse, etc. Isto pode ser um documento sempre em evolução, com uma nova versão produzida a cada ano com atualizações nos desenvolvimentos de programas e discussões..