

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
CENTRO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

**GOVERNANÇA AMBIENTAL: O PAPEL DAS COALIZÕES DE ONGs NA
CONSTRUÇÃO DAS POLÍTICAS BRASILEIRAS DE REDD+**

RENATA VIEIRA LOURENÇO

Brasília, outubro de 2018

RENATA VIEIRA LOURENÇO

**GOVERNANÇA AMBIENTAL: O PAPEL DAS COALIZÕES DE ONGs NA
CONSTRUÇÃO DAS POLÍTICAS BRASILEIRAS DE REDD+**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável, do Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestra.

Área de Concentração: Política e Gestão da Sustentabilidade.

Orientador: Prof. Dr. Fabiano Toni.

BRASÍLIA – DF, outubro de 2018.

“As árvores são santuários. Quem souber como falar com elas, e quem souber como ouvi-las, pode aprender a verdade. Elas não pregam a aprendizagem ou preceitos. Elas pregam, sem se abalar, a antiga lei da vida.”

Árvores, por Hermann Hesse.

AGRADECIMENTOS

Agradeço, primeiramente, aos meus pais e meu irmão: Jane, Paulo e André. Pessoas iluminadas que me permitem ser quem sou e me apoiam incondicionalmente. Nada disso seria possível sem os sacrifícios que fizeram e sem a dedicação que direcionaram à mim toda a minha vida. E aos meus avós e família, cujas escolhas e ações me inspiraram a chegar onde hoje me encontro.

Ao Gustavo, que me proporciona apoio, amor e confiança nos momentos mais difíceis. Sem a nossa parceria e sem a sua paciência e insistência nada disso teria se concretizado. Não posso deixar de agradecer também à família Leuzinger e Coutinho, que sempre me acolheram e receberam de braços abertos.

O meu muito obrigada às amigas incríveis que me acompanharam a vida inteira, forjaram quem eu sou e sempre acreditam em mim, mesmo quando eu mesma não acredito. Agradeço também às amigas que fizeram parte da minha formação e que se tornaram amigas para a vida inteira, obrigada por se fazerem presentes mesmo longe fisicamente, não me imagino sem vocês.

Aos meus colegas de turma de mestrado, Ana Cláudia, Bárbara, Eric, Juliana, Márcio, Poliana, Rachel e Sofia. Obrigada pela companhia durante essa etapa, pela força que vocês me proporcionaram, pela inspiração constante, pelos desabafos, pela amizade nesse tempo compartilhado. Agradeço muito por nossos caminhos terem se cruzado nessa jornada, que o futuro de vocês seja repleto de realizações.

À equipe da ONU Meio Ambiente, o meu muito obrigada pela oportunidade de estágio oferecida, por terem me acolhido e recebido tão bem. Um agradecimento especial à Esther, minha supervisora, pelo conhecimento, companheirismo e paciência nos meses que passamos juntas.

Ao meu orientador, Fabiano, agradeço por toda a paciência, auxílio e confiança no meu trabalho. Espero ter correspondido às expectativas e agradeço imensamente a experiência que essa oportunidade me proporcionou. Agradeço também aos professores e funcionários do CDS pelo período compartilhado. À banca examinadora, agradeço as valiosas contribuições e palavras, assim como a disponibilidade e disposição, que ajudaram a enriquecer este trabalho.

Por fim, mas definitivamente não menos importante: o meu muito obrigada às entrevistadas e aos entrevistados, que disponibilizaram, com muita boa vontade, o tempo escasso e a experiência e o conhecimento deles para que essa dissertação fosse possível. Espero que gostem do trabalho aqui apresentado.

RESUMO

O instrumento de Redução das Emissões de Desmatamento e Degradação (REDD), depois acrescido de outras ações de conservação, manejo florestal sustentável e incremento de estoque de carbono florestal (REDD+) surgiu como forma de incentivar a redução de emissões de gases de efeito estufa por meio da compensação por resultados alcançados. A temática tem bastante relevância em países tropicais como o Brasil e conta com uma participação ativa da sociedade civil, principalmente de setores vulneráveis ao uso e mudança do uso da terra, como populações indígenas e comunidades tradicionais. A formulação das políticas de REDD+ conta com diversos atores e passa por diferentes níveis, do local ao global. Pensando nisso, esta pesquisa teve como objetivo geral mostrar o papel de Organizações Não-Governamentais (ONGs) na construção de políticas de REDD+ no Brasil. A pesquisa baseou-se em bibliografia, documentos oficiais e em entrevistas semiestruturadas com representantes de ONGs envolvidas com o tema, que foram analisadas qualitativamente. Pelo uso de conceitos do modelo de *Advocacy Coalition Framework* buscou-se descrever e explicar os posicionamentos e relações dentro do escopo de REDD+. A pesquisa constatou a diversidade de ONGs envolvidas, e foram identificadas três coligações discursivas de ONGs com distintas crenças acerca do instrumento. Essas crenças são formadas por sua visão política e influenciadas pela forma de financiamento das ONGs, de maneira que possuem maior influência quando trabalham em rede. Por isso, esse segmento pode estar tanto em concordância quanto em discordância com os atores governamentais que determinam essas políticas. As ONGs conseguem identificar fluxos de informações e janelas de oportunidade para influenciar decisões à favor dos seus posicionamentos, com capacidade de atuar do local ao global e trabalhando com dados, inteligência e estratégias de comunicação, principalmente. No estabelecimento de REDD+ na UNFCCC, as ONGs brasileiras tiveram papel fundamental na elaboração da proposta brasileira e no sistema de informação de salvaguardas. No momento, a atuação desse segmento ocorre majoritariamente no nível nacional e subnacional, em que o mecanismo se encontra em fase de implementação. Por fim, observou-se que a influência das ONGs se reflete diretamente no estabelecimento da agenda de REDD+ e indiretamente na tomada de decisão final, visto que a participação nos níveis de decisão é limitada, aspecto que é motivo de protestos por parte desse segmento da sociedade civil organizada. Fatores externos, como eleições e mudanças no cenário político brasileiro, acabam por impactar o trabalho das ONGs. Apesar de serem divergentes entre si, as ONGs no geral se mostraram atores chave em promover debate, coordenação, comunicação e fiscalização nas políticas de REDD+, de maneira que possuem maior influência quando trabalham em rede. O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001.

Palavras-chave: Florestas; Mudança Climática; REDD+; Sociedade Civil; ONG; Governança; Redes.

ABSTRACT

The instrument for Reducing Emissions from Deforestation and forest Degradation (REDD), plus the sustainable management of forests, and the conservation and enhancement of forest carbon stocks (REDD+) emerged as a way to encourage the reduction of greenhouse gas emissions by compensating the results achieved. The theme is of great relevance in tropical countries such as Brazil and has an active participation of civil society, especially in sectors that are vulnerable to the use and change of land use, such as indigenous populations and traditional communities. The formulation of REDD+ policies relies on several actors and goes through different levels, from local to global. With this in mind, this research aimed to show the role of Non-Governmental Organizations (NGOs) in the construction of REDD+ policies in Brazil. The research was based on bibliography, official documents and semi-structured interviews with representatives of NGOs involved in the topic, which were analyzed qualitatively. The use of concepts from the Advocacy Coalition Framework model sought to describe and explain the positions and relationships within the scope of REDD+. The survey verified the diversity of NGOs involved and identified three discourse coalitions of NGOs with different beliefs about the instrument. These beliefs are shaped by their political vision and influenced by how the NGOs are funded, finding that they have greater influence when working in a network. Therefore, this segment can be both in agreement and in disagreement with the governmental actors that determine these policies. NGOs are able to identify information flows and windows of opportunity to influence decisions in favor of their positions, with a capacity to act from the local to the global and working with data, intelligence and communication strategies, mainly. In the establishment of REDD+ in the UNFCCC, the Brazilian NGOs played a fundamental role in the elaboration of the Brazilian proposal and in the information system of safeguards. At present, the performance of this segment occurs mainly at the national and subnational level, where the mechanism is in the implementation phase. Finally, it was observed that the influence of NGOs is directly reflected in the establishment of the REDD+ agenda and indirectly in the final decision-making process, since participation in decision-making levels is limited, which is a reason for protests by this segment of the organized civil society. External factors, such as elections and changes in the Brazilian political landscape, end up impacting the work of NGOs. Although they differ from one another, NGOs in general have been key actors in promoting debate, coordination, communication and oversight in REDD+ policies, as they have greater influence when working in a network. This study was financed in part by the Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Finance Code 001.

Key words: Forests; Climate Change; REDD+; Civil Society; NGO; Governance; Networks.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Histórico de evolução do tema REDD+ na UNFCCC, de 2005 a 2013.....	49
Figura 2 – Processo de pagamento por resultados de REDD+, como estabelecido na UNFCCC.....	55
Figura 3 - Taxas de desmatamento, as metas projetadas e linha de base para o desmatamento na Amazônia.....	59
Figura 4 – Metas de redução nas taxas de desmatamento da Amazônia Legal em períodos de cinco anos.....	61

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Salvaguardas apresentadas na Decisão 1/CP.16/Anexo I da UNFCCC.....	53
Quadro 2 – As coligações discursivas das Organizações Não-Governamentais estudadas em relação ao instrumento de REDD+.....	78

LISTA DE SIGLAS

AGNU – Assembleia Geral das Nações Unidas
ANA – Articulação Nacional de Agroecologia
BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CCT – Câmara Consultiva Temática
CCT-CDRNR – Câmara Consultiva Temática sobre Captação e Distribuição de Recursos Não Reembolsáveis
CCT-Pact – Câmara Consultiva Temática sobre Pacto Federativo
CCT-Salv – Câmara Consultiva Temática sobre Salvaguardas
CD – Coligação Discursiva
CI – Conservação Internacional
CIMI - Conselho Indigenista Missionário
COIAB – Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira
CONAREDD+ – Comissão Nacional para REDD+
COP – Conferência das Partes
CUT – Central Única dos Trabalhadores
EF – Estoque-fluxo
ENREDD+ – Estratégia Nacional para REDD+
FAS – Fundação Amazonas Sustentável
FASE – Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional
FBOMS – Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e Desenvolvimento
GCB – Grupo Carta de Belém
GCF – Fundo Verde para o Clima
GEE – Gases de Efeito Estufa
GEF – *Global Environmental Facility*
GIZ – *German Federal Enterprise for International Cooperation*
GT – Grupo de Trabalho
GTA – Grupo de Trabalho Amazônico
ICV – Instituto Centro de Vida
IDESAM – Instituto de Conservação e Desenvolvimento Sustentável do Amazonas
IEB – Instituto Internacional de Educação do Brasil

IMAFLORA – Instituto de Manejo e Certificação Florestal e Agrícola

IMAZON – Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia

IPAM – Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia

IPCC – Painel Intergovernamental para Mudança do Clima

ISA – Instituto Socioambiental

ISPN – Instituto Sociedade, População e Natureza

LULUCF – Uso da Terra, Mudança do Uso da Terra e Silvicultura

MAB – Movimento dos Atingidos por Barragens

MCTI – Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação

MMA – Ministério do Meio Ambiente

MMC – Movimento das Mulheres Camponesas

MRE – Ministério das Relações Exteriores

MRV – *Monitoring & Measurement, Reporting and Verification*

MST – Movimento Sem Terra

OC – Observatório do Clima

ONG – Organização Não-Governamental

PPCDAm – Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal

PPCerrado – Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento e das Queimadas no Cerrado

RAT – Rede de Ativismo Transnacional

RED – Redução de Emissões por Desmatamento

REDD – Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação florestal

REDD+ – Redução das Emissões de Desmatamento e Degradação florestal, mais ações de conservação, manejo florestal sustentável e incremento de estoque de carbono florestal

REM – *REDD for Early Movers*

SBI – Órgão Subsidiário para Implementação

SBSTA – Órgão Subsidiário de Assessoramento Científico, Técnico e Tecnológico

SI – Sistema Internacional

SISA – Sistema de Incentivo aos Serviços Ambientais

TNC – *The Nature Conservancy*

UNFCCC – Convenção Quadro das Nações Unidas para Mudança do Clima

WWF – *World Wildlife Fund*

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	12
OBJETIVOS DA PESQUISA	14
ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO	14
METODOLOGIA	15
CONCEITOS DO <i>ADVOCACY COALITION FRAMEWORK</i> (ACF)	17
ENTREVISTAS	19
PROGRAMA DE ANÁLISE QUALITATIVA	20
LIMITAÇÕES DA PESQUISA	20
CAPÍTULO I	22
ALÉM DAS FRONTEIRAS: MUDANÇA CLIMÁTICA E O DILEMA DA COOPERAÇÃO	22
1.1. ABORDAGEM TEÓRICA E CONCEITOS	23
1.1.1. Sistema Internacional, cooperação e regime ambiental	24
1.1.2. Sociedade Civil: ONGs e meio ambiente.....	32
1.1.3. Mudança do clima: um caso de tragédia dos comuns.....	37
CAPÍTULO II	39
REDD+: A EVOLUÇÃO ATRAVÉS DOS ANOS	39
2.1. UNFCCC: CLIMA NO ÂMBITO DA ONU	41
2.2. FLORESTAS E CLIMA: REDD+ NA UNFCCC	49
2.3. FLORESTAS E CLIMA: A DISCUSSÃO NACIONAL	56
2.4. CONAREDD+: A IMPLEMENTAÇÃO DE REDD+ NO BRASIL	63
2.5. CONSIDERAÇÕES SOBRE REDD+ NO BRASIL	67
CAPÍTULO III	70
MISSÃO E VISÃO DAS ONGS PARA UM MECANISMO DE VALORIZAÇÃO DAS FLORESTAS	70
3.1. ESCOPO DE REDD+: AS VÁRIAS NUANCES DO INSTRUMENTO.....	71
3.2. POSICIONAMENTOS E COLIGAÇÕES DE DISCURSO.....	77
3.2.1. Coligação Discursiva 1: à favor de REDD+ apenas como política pública nacional	79
3.2.2. Coligação Discursiva 2: REDD+ como uma combinação de fatores.....	82
3.2.3. Coligação Discursiva 3: em defesa de REDD+ como um mecanismo de mercado	85
3.2.4. Observações sobre quem fica fora das coligações discursivas	89
3.3. PARTICIPAÇÃO DAS ONGs NOS ESPAÇOS DE DISCUSSÃO.....	90
3.4. ESTRATÉGIAS E LIMITAÇÕES DAS ONGs.....	93
3.5. SALVAGUARDAS DE REDD+	96
3.6. POLÍTICAS SUBNACIONAIS DE REDD+	97
CAPÍTULO IV	100
GOVERNO FEDERAL E ONGs: AS RELAÇÕES DENTRO DAS DIFERENTES ESFERAS DO SUBSISTEMA DE REDD+	100
4.1. ELEMENTOS DA ESFERA INTERNACIONAL.....	100
4.1.1. A posição histórica brasileira.....	104
4.2. ELEMENTOS DA ESFERA NACIONAL.....	108
4.2.1. Percepções dos atores governamentais sobre as ONGs.....	111
4.3. A INFLUÊNCIA DAS ONGs NO SUBSISTEMA DE REDD+	113

CONCLUSÕES	119
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	125
ANEXO A – ENTREVISTAS REALIZADAS	133
ANEXO B – ROTEIRO DE ENTREVISTA	135
ANEXO C – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO.....	136
ANEXO D – TABELA DE MEMBROS DA CONAREDD+	137

INTRODUÇÃO

As mudanças climáticas vêm tomando mais espaço em negociações internacionais acerca do meio ambiente e do futuro do planeta, sendo tratadas como uma questão transdisciplinar. O mecanismo de Redução das Emissões de Desmatamento e Degradação (REDD), depois acrescido de outras ações de conservação, manejo florestal sustentável e incremento de estoque de carbono florestal (REDD+) surgiu como possível resposta para a redução de emissões e aumento do sequestro de gases de efeito estufa (GEE). A degradação florestal e o desmatamento são as maiores causas das emissões em muitos países em desenvolvimento. No Brasil, o desmatamento é responsável por 42% das emissões anuais referentes à atividade humana, segundo o Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI, 2016). Representa, portanto, uma porcentagem significativa dessas emissões, o que torna o tema importante nas negociações internacionais do clima, assim como para a contribuição brasileira nos esforços de combate às mudanças climáticas.

Inoue (2012) destaca o desmatamento como um importante tema nas discussões nos últimos anos quando se trata tanto de regime climático quanto de política ambiental. Por meio de painéis, assim como conferências, agentes e atores não-governamentais têm ganhado voz nas discussões. Como principais exemplos desses programas e espaços de discussão têm-se REDD+ e a Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (UNFCCC, na sigla em inglês). Devido à enorme biodiversidade, extensão e impacto que a Amazônia traz consigo, sua importância quando se trata do assunto é vital, sendo que a região serve de referência para estudos realizados. Além disso, verifica-se aqui também como um problema que de início parece apenas ser relevante no âmbito local ultrapassa até o âmbito regional, passando a ser importante internacionalmente. A maior parte do bioma Amazônia encontra-se no Brasil, o que torna o país um participante de grande peso no que se refere aos conflitos ligados ao tema, especialmente considerando a presença de populações nas regiões de risco também (INOUE, 2012).

Apesar de a taxa de desmatamento de florestas ter se reduzido na última década em comparação com a década anterior, ela continua alta e com maior incidência em regiões tropicais. O desmatamento e a degradação de florestas afetam a biodiversidade e comunidades e populações locais que dependem das florestas, além de contribuírem para a liberação de CO₂ na atmosfera, um dos gases

causadores do efeito estufa (THE REDD DESK, 2015). Sendo assim, se tornou um consenso no sistema internacional a necessidade de tratar sobre medidas contra o desmatamento nos trópicos como maneira de combater a mudança climática (GRIFFITHS; MARTONE, 2009).

Consequentemente, isso também é essencial para um desenvolvimento sustentável, principalmente considerando as várias nuances afetadas pelo desmatamento. O Banco Mundial afirma que os recursos encontrados nas florestas contribuem diretamente para a vida de 90% das pessoas que vivem na extrema pobreza ao redor do mundo. Além disso, as consequências do desmatamento e degradação não se restringem a fronteiras e localidades, mas se estendem a nível global (THE REDD DESK, 2015).

Apesar das negociações se darem em foros em que os Estados são protagonistas – como a Convenção Quadro das Nações Unidas para Mudança do Clima (UNFCCC) – Organizações Não-Governamentais (ONGs) têm um destacado papel nos rumos que elas tomam. Isso se dá de duas maneiras: 1) por sua participação direta nas conferências, ainda que com poderes limitados e 2) por sua influência juntos a atores domésticos que afetam as decisões dos países membros da UNFCCC.

A atuação da sociedade civil organizada na busca pela construção de um desenvolvimento sustentável tem sido crescente no cenário mundial quando se trata de governança do clima. A discussão acerca do programa REDD+ e de sua implementação ilustra isso, no sentido em que evidencia a questão política da sustentabilidade e as dificuldades presentes na temática de governança do clima.

Dessa forma, este trabalho tem como objetivo analisar a atuação de ONGs socioambientais no debate brasileiro sobre REDD+ e verificar seu papel dentro da construção das políticas do instrumento, assim como as limitações que esses atores enfrentam. Pensando nisso, o presente trabalho tenta responder as seguintes perguntas: 1) qual o papel das ONGs no que se refere às discussões e implementação do REDD+ no Brasil? 2) como esse papel está sendo executado e por meio de quais estratégias? 3) como esses atores conseguem articular influência nas tomadas de decisão brasileiras nas negociações internacionais sobre REDD+?

OBJETIVOS DA PESQUISA

De forma geral, a pesquisa visa entender o papel das organizações socioambientalistas que atuam no Brasil na construção das políticas de REDD+ do país. Para tanto, foram estabelecidos objetivos específicos para se pensar nessa questão, sendo eles:

- i) Descrever o processo de discussão de REDD+ no Brasil, mapear os principais atores e identificar ONGs com participação ativa nesse processo;
- ii) Pesquisar como tais ONGs se posicionam em relação ao REDD+ e quais são suas atuações dentro do mecanismo;
- iii) Averiguar as formas como as políticas de REDD+ são abordadas no país pelas ONGs, quais estratégias são utilizadas e verificar limitações;
- iv) Analisar as articulações dessas ONGs dentro das negociações internacionais de REDD+ e qual é sua influência na posição do Brasil, observando relação entre os diferentes níveis de políticas;
- v) Entender a percepção que os demais atores envolvidos no processo têm das ONGs, procurando verificar qual o impacto que elas possam ter em tais atores.

Cada um desses objetivos específicos serão abordado nos capítulos seguintes.

ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO

O trabalho é composto por quatro capítulos, além da introdução e considerações finais. Esta parte inicial introdutória trata de uma visão geral sobre o trabalho apresentado, mostrando a organização da dissertação, a metodologia utilizada e como foi construída a coleta de dados, assim como sua apresentação. O primeiro capítulo é voltado para apresentar brevemente o contexto histórico e teórico que cerca o cenário internacional das negociações de clima, governança ambiental, o papel das ONGs em assuntos ambientais e o surgimento da ideia de REDD+.

Para entender onde estão atualmente as políticas de REDD+, o segundo capítulo faz referência ao processo de discussão ao longo dos anos sobre a questão, apresentando o posicionamento do governo brasileiro, assim como a contribuição de organizações não-governamentais no decorrer dos processos, tanto no âmbito internacional quanto no nacional. A partir disso, é possível ter um panorama geral de como são organizadas as discussões sobre um mecanismo de

REDD+. Dessa forma, o segundo capítulo aborda o primeiro objetivo específico da agenda de pesquisa.

O terceiro capítulo é voltado para a análise das ONGs selecionadas para entrevista. Nele, são apresentadas as ONGs dentro das coligações discursivas percebidas pela pesquisadora. São apresentados seus posicionamentos e crenças em relação às políticas de REDD+, assim como os temas mais levantados durante as entrevistas. As informações apresentadas são com base nas entrevistas realizadas com membros das referidas organizações, de forma que é feita uma análise da atuação delas e de suas limitações. Portanto, nesse capítulo, o segundo e terceiro objetivos específicos são abordados.

O quarto e último capítulo refere-se aos dois últimos objetivos específicos. No capítulo são feitas reflexões acerca das informações apresentadas até então e ponderações sobre as interações entre diferentes níveis de política. Dessa forma, são evidenciadas as ações e influências das ONGs nos processos de forma mais direta, correlacionando com o que foi apresentado nos capítulos anteriores. Além disso, são retratadas as percepções dos atores governamentais entrevistados dessas organizações, com reflexões sobre possíveis impactos evidenciados nas relações. Assim, como fechamento, as considerações finais fazem uma síntese das conclusões feitas com base nos dados apresentados e analisados ao longo da dissertação.

METODOLOGIA

Ao analisar as políticas de REDD+, pode-se identificar coligações de atores e averiguar seus sistemas de crenças, utilizando tais termos provenientes do *Advocacy Coalition Framework* (ACF) e de Hajer (1993). Não será utilizado o modelo em si, devido às limitações que seu uso poderia trazer à pesquisa. Porém, conceitos chave do ACF serão importantes para a análise proposta. Outro aspecto de relevância do modelo para o trabalho aqui realizado é o período de tempo que ele apresenta como mais adequado, que deve ser de pelo menos 10 anos. Portanto, a análise será das políticas de REDD+ no Brasil desde o início da discussão sobre o mecanismo nos foros da UNFCCC, em torno de 2003, até a atualidade. Dessa forma, pode-se compreender como ocorrem as negociações e as interações entre as diferentes coalizões ao longo do tempo, além de analisar possíveis efeitos da

formulação das políticas estudadas. Essa análise foi feita por análise de documentos, revisão bibliográfica e também por meio de aplicação de entrevistas semiestruturadas, realizando-se, portanto, triangulação de dados. Para a pesquisa, o enfoque é nos resultados relacionados às ONGs. Isso também inclui a percepção de demais atores sobre tais ONGs no processo, especificamente atores governamentais, analisando o impacto delas nesses outros participantes. Dessa forma, esse trabalho pode ser caracterizado como sendo descritivo e explicativo, se baseando nos dados obtidos e na percepção da pesquisadora.

A base do projeto constitui-se da análise do posicionamento e das estratégias de atuação de ONGs efetivamente engajadas nas discussões sobre mecanismos de REDD+ no Brasil. No levantamento de ONGs envolvidas, em consulta ao Ministério do Meio Ambiente (MMA), foi apresentada uma relação¹ a partir de um mapeamento de *stakeholders* de 2013/2014, no qual atores do terceiro setor foram encontrados (REDDBRASIL, 2016). Essa lista foi utilizada como ponto de partida devido ao objetivo de pesquisar a relação dos atores não governamentais junto a atores governamentais, principalmente o MMA, que comanda o processo de discussão acerca de REDD+ no Brasil. A partir dessa lista, foram escolhidas as organizações socioambientais. Durante o processo de contato para entrevistas, algumas das organizações não puderam participar por questões de disponibilidade ou não responderam ao convite. Já o Greenpeace, que não constava na lista inicial, foi incluído por indicação de outras ONGs entrevistadas.

A lista final de organizações consultadas foi: Greenpeace; Grupo Carta de Belém (GCB); Grupo de Trabalho Amazônico (GTA); Instituto Centro de Vida (ICV); Instituto de Conservação e Desenvolvimento Sustentável do Amazonas (IDESAM); Instituto de Manejo e Certificação Florestal e Agrícola (IMAFLOA); Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia (IPAM); Instituto Internacional de Educação do Brasil (IEB); Instituto Sociedade, População e Natureza (ISPN); Instituto Socioambiental (ISA); Observatório do Clima (OC); *The Nature Conservancy* (TNC); e *World Wildlife Fund* (WWF). Foram entrevistadas pessoas com papéis-chave nas

1 Relação apresentada: Instituto Sociedade, População e Natureza (ISPN); Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia (IPAM); Instituto Internacional de Educação do Brasil (IEB); Instituto de Manejo e Certificação Florestal e Agrícola (IMAFLOA); Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia (IMAZON); Instituto Centro de Vida (ICV); Instituto de Conservação e Desenvolvimento Sustentável do Amazonas (IDESAM); Instituto Socioambiental (ISA); World Wildlife Fund (WWF); Conservação Internacional (CI); *The Nature Conservancy* (TNC); Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (FBOMS); Grupo de Trabalho Amazônico (GTA); Grupo Carta de Belém; e Observatório do Clima (OC) (REDDBRASIL, 2016).

ONGs identificadas que participaram de negociações ou que trabalham direta e/ou indiretamente com o REDD+.

É importante notar que as organizações aqui apresentadas não representam apenas um tipo de organização não-governamental. A lista é composta por ONGs, redes de ONGs e redes que contam também com movimentos sociais em sua composição. O termo ONG é utilizado de forma mais ampla, abrangendo organizações do terceiro setor.

Foi feita revisão bibliográfica e pesquisa documental com base na literatura cinza de ONGs, organismos internacionais e órgãos governamentais, nos registros das Conferências das Partes (COP) da UNFCCC e documentos da ONU. Além disso, foram conduzidas entrevistas semiestruturadas com atores-chave do Ministério do Meio Ambiente (MMA), do Ministério das Relações Exteriores (MRE) e com o Ex-Secretário para Mudança do Clima. Essas entrevistas serviram como base para avaliar a percepção de tais atores sobre o papel das ONGs no processo de discussão de políticas de REDD+ no Brasil e sobre o posicionamento do país nos foros internacionais. Estes atores foram selecionados devido ao seu envolvimento direto em negociações – nacional e internacional – e por serem centrais na relação entre política doméstica e externa².

CONCEITOS DO *ADVOCACY COALITION FRAMEWORK* (ACF)

Para tentar responder da melhor forma as perguntas da agenda de pesquisa proposta, mantendo o foco principal nas ONGs, o modelo de análise de políticas públicas *Advocacy Coalition Framework* (ACF) apresenta conceitos importantes e adequados para a pesquisa. É um modelo que abarca muitas variáveis e consegue uma análise satisfatória em termos de complexidade necessária. Sabatier e Jenkins-Smith desenvolveram o ACF para explicar um complicado ambiente de formulação de políticas. Ou seja, não é um modelo de análise focado em etapas, ele foge dessa análise mais simplista e assume um ambiente complexo e formado por vários subsistemas. Esse ambiente pode ser caracterizado por conter vários atores e níveis de governo e, apesar dos altos níveis de incerteza e ambiguidade, produz decisões. Além disso, leva anos para transformar decisões em resultados, portanto mudanças

² A lista completa dos entrevistados encontra-se no Anexo A.

devem ser analisadas em períodos de 10 anos ou mais (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1999).

Para o ACF, a formulação das políticas públicas é produto de uma competição entre coalizões que compõem subsistemas. Subsistema político é a unidade de análise do ACF, espaço em que coalizões agirão baseadas em suas crenças e com objetivo de fazer valer suas posições. Esses subsistemas são compostos por atores que se agrupam de acordo com suas crenças (coalizões) para disputar influência sobre questões públicas (SABATIER; WEIBLE, 2007). Atores de diferentes origens e níveis de governo compartilham sistemas de crenças específicos e atuam coordenadamente com o objetivo de defender a transformação de suas crenças em decisões e resultados concretos. O ACF tem como premissa que os atores têm racionalidade limitada, ou seja, o processamento de informação é afetado por vieses cognitivos e possui limitações (ARAÚJO, 2013).

O principal aspecto cognitivo é o sistema de crenças que cada ator possui. Ele se divide em três: núcleo duro (*deep core*), núcleo político (*policy core*) e aspectos instrumentais (*secondary aspects*). O núcleo duro são os aspectos mais fundamentais, extremamente difíceis de mudar; o político são estratégias, teoria de ação e opções de programas para se atingir os valores da categoria anterior, sendo estáveis e mais suscetíveis à mudança; e os aspectos instrumentais são voltados para implementação da política, são mais facilmente negociados (ARAÚJO, 2013). Uma coalizão contém pessoas de vários cargos – funcionários eleitos, líderes de grupos de interesse, pesquisadores – que compartilham um sistema de crença específica e que mostram um grau de atividade coordenada ao longo do tempo (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1999).

Como estrutura principal da dinâmica interna de subsistemas, temos a aprendizagem política (*policy-oriented learning*). Seria a permanente mudança de pensamentos e de comportamentos causada por um desenvolvimento do conhecimento técnico/científico sobre o problema em questão, o que daria espaço para revisões em objetivos de políticas públicas. Assim, o aprendizado é influenciado pela produção de pesquisa e pelo debate técnico sobre aspectos críticos de políticas públicas, sendo o conhecimento um aspecto fundamental na mudança de crenças e percepções (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1999). As coalizões aprendem com a implementação da política. A aprendizagem ocorre por meio da lente de crenças profundamente realizadas, produzindo diferentes

interpretações de fatos e eventos em diferentes coalizões. Aprender é um processo político – as coalizões interpretam seletivamente a informação e usam-na para exercitar o poder. Em alguns casos, existem formas comuns de medir o desempenho das políticas, em outros é uma batalha de ideias. A informação técnica é muitas vezes politizada e uma coalizão dominante pode desafiar os dados que apoiam a mudança de política. As coalizões competem entre si para dominar a formulação de políticas em subsistemas (SABATIER e JENKINS-SMITH, 1999).

Além disso, o ACF ainda consegue demonstrar como coalizões tentam aproveitar eventos exógenos para rearranjar recursos disponíveis e validar seu posicionamento. Portanto, eventos exógenos podem afetar restrições e oportunidades dos atores dentro do subsistema. Dessa forma, mudanças em política pública pelo olhar do ACF podem ser interpretadas como função tanto da competição no interior do subsistema quanto da influência de eventos exógenos, como por exemplo mudanças socioeconômicas, mudanças no governo ou decisões importantes tomadas em outros subsistemas (SABATIER; WEIBLE, 2007).

Como o termo coalizão, no modelo ACF, implica ações conjuntas entre os seus membros, o termo utilizado neste trabalho para identificar esses conjuntos de ONGs que defendem um mesmo grupo de crenças será o de coligação discursiva (CD). Esse termo implica convergência de valores, crenças e discursos, de maneira que não exige uma ação coordenada entre os membros da coligação (HAJER, 1993) – como pode ocorrer no caso das coalizões de ACF. Portanto, para que não haja dúvidas enquanto às categorizações aqui feitas, que se referem ao discurso, o termo coligação discursiva é o mais apropriado.

ENTREVISTAS

Como parte principal da pesquisa, foram feitas entrevistas que são classificadas como semiestruturadas, com abertura para os entrevistados desenvolverem suas respostas como preferirem. Foi feito um roteiro pré-estabelecido (Anexo B) para guiar a entrevista, que foi adaptado para cada entrevistado e serviu como um norte, sem restringir outras perguntas que surgiram no momento. A ideia foi fazer perguntas centrais norteadoras e seguir a entrevista com novas perguntas, caso pertinente, que se encaixavam conforme andamento da conversa.

Quase todas as entrevistas realizadas foram gravadas – com exceção de uma – e em todas elas houve prévio consentimento da entrevistada ou entrevistado e concordância com a assinatura do termo de consentimento livre e esclarecido (Anexo C). Todos os participantes aqui apresentados concordaram em participar da pesquisa e em ter suas respostas aqui apresentadas para fins acadêmicos. Com a gravação foi priorizada a apreensão de todas as informações apresentadas pelos participantes. Nos casos em que a entrevistada ou o entrevistado não se sentiu à vontade com a gravação, ou quando o participante julgava que a informação pudesse constrangê-lo de alguma forma, não houve gravação e foram feitas apenas anotações dos principais pontos. De forma a evitar possíveis constrangimentos que poderiam surgir com a divulgação das entrevistas integralmente, optou-se por não anexar ao presente trabalho as transcrições das entrevistas realizadas.

Em três casos houve comprometimento dos arquivos de áudio, de forma que ficaram inteiramente inaudíveis. Dessa forma, foi dada a opção aos participantes de enviarem suas respostas por escrito, complementando as anotações que já haviam sido feitas pela pesquisadora no momento da entrevista ou realizar outra entrevista. Porém, isso não afetou de maneira substancial a pesquisa ou os resultados alcançados.

PROGRAMA DE ANÁLISE QUALITATIVA

Com o propósito de organizar os documentos analisados e as entrevistas feitas, foi utilizado o programa de análise qualitativa MAXQDA. Assim, foi possível organizar a bibliografia utilizada, os documentos para análise e auxiliar na transcrição das entrevistas, de forma a otimizar o tempo gasto com tais tarefas. O programa possui ferramentas de busca por termos dentro de documentos e diferentes formas de organização de arquivos, de maneira a facilitar o acesso e a análise do material, contribuindo para as reflexões e resultados da pesquisa aqui apresentados.

LIMITAÇÕES DA PESQUISA

A pesquisa aqui apresentada não propõe ser completa e exaustiva, esgotando todas as fontes e atores envolvidos. Por ser um tema complexo e que envolve diversos participantes, a proposta aqui é entender o panorama geral de atuação das

ONGs no tema, quais as repercussões encontradas e, através da visão dos participantes, fazer uma reflexão sobre as informações levantadas e sobre as interações evidenciadas. As ONGs e demais atores aqui apresentados não representam todos os que estão envolvidas com o tema, até porque REDD+ é uma temática ampla, que envolve muitos setores da sociedade. Aqueles aqui apresentados foram julgados como representantes do panorama geral da temática, com base em informações levantadas.

É preciso considerar que, por ser um tema que envolve opiniões distintas e disputas em mais de um nível, provavelmente informações não foram passadas na íntegra durante as entrevistas, seja por constrangimento de algum tipo ou por não considerarem a informação relevante. Portanto, as reflexões e relações aqui feitas são referentes às informações adquiridas nos documentos, textos e entrevistas feitas. É preciso levar em conta também que essa é uma pesquisa qualitativa, sendo sujeita a interpretações e resultados subjetivos.

Dessa forma, não se pretende chegar a conclusões definitivas, mas sim estimular o debate sobre o instrumento de REDD+ no país e como ocorre a formulação e implementação de suas políticas, assim como o papel das organizações não-governamentais na elaboração e implementação desse instrumento³. A pesquisa, portanto, procura encorajar ponderações sobre a forma como o processo é realizado e como as ONGs atuam nele, mantendo-se aberta para maiores contribuições.

³ Para se referir ao REDD+ são utilizados tanto o termo “mecanismo” quanto “instrumento”, sem distinção de significado entre eles.

CAPÍTULO I

ALÉM DAS FRONTEIRAS: MUDANÇA CLIMÁTICA E O DILEMA DA COOPERAÇÃO

A questão ambiental, especificamente a mudança do clima, se tornou o centro de discussões internacionais nos últimos anos e chama atenção para as consequências do mal uso dos recursos naturais. Tais consequências não são contidas pelas fronteiras geográficas estabelecidas, o que faz com que o local possa ter impacto no global e vice-versa (VIOLA; FRANCHINI, 2012). Rockström *et al* (2009 *apud* VIOLA; FRANCHINI, 2012) apresentam nove categorias de limiares planetários, que são pontos de referência para que a Terra seja mantida regulada e para resguardar o bem-estar humano, de maneira que esses limites não devem ser ultrapassados. Uma das categorias que já foi ultrapassada foi a da mudança climática. Portanto, o planeta já se encontra em situação além do limite de segurança estabelecido, devendo se considerar que tais categorias são interdependentes (VIOLA; FRANCHINI, 2012). Então, como fazer para que esses limiares sejam respeitados, para que a ameaça de um planeta ecologicamente desregulado seja enfrentada? Como fomentar a cooperação de diversos atores dentro de um sistema anárquico como o internacional, ainda buscando integrar as escalas nacional e local?

O estudo das Relações Internacionais tenta responder esses questionamentos, com reflexões acerca de governança ambiental e do clima, qual o papel do Estado e a questão da participação de novos atores. Esse capítulo, portanto, tem o objetivo de apresentar um panorama teórico e conceitual em torno dos dilemas apresentados. Dessa forma, o capítulo foi dividido em pequenas seções, iniciando de forma mais abrangente – o Sistema Internacional (SI), cooperação e regimes – e passando para temas mais específicos – sociedade civil, ONGs e mudança climática. Assim, esse capítulo visa contextualizar as discussões a serem feitas posteriormente e apresenta os antecedentes necessários para apresentação do histórico das negociações de REDD+ em diferentes âmbitos.

1.1. ABORDAGEM TEÓRICA E CONCEITOS

Percebe-se a sociedade civil como um ator relevante na busca pela sustentabilidade e que faz parte de decisões, mesmo que em menor escala, junto com os outros atores presentes no SI. Com essa diversidade, evidencia-se um ambiente de complexidade institucional. Para Abbott, a governança global do clima é fragmentada, policêntrica e descentralizada. As responsabilidades das tarefas são compartilhadas entre diversas organizações e instituições – com nenhuma ou pouca coordenação central – que atuam em várias esferas e afetam diferentes atores (ABBOTT, 2011).

Para Agrawal e Lemos, governança ambiental é o conjunto de mecanismos, processos, organizações de cunho regulatório por meio dos quais atores políticos influenciam ações ambientais e resultados (AGRAWAL; LEMOS, 2006). Com uma crescente interdependência entre atores emergindo das mudanças trazidas pela globalização, a demanda por governança cresce, visto que ela surge da interdependência entre atores humanos (YOUNG, 2010). Outro aspecto importante são as relações de poder entre atores evidenciadas na governança (BRIDGE; PERREAULT, 2009).

Ao analisar essa temática de governança, percebe-se esse envolvimento de atores diversos, assim como diferentes níveis de análise, que interagem entre si. Em muitos casos, não há um governo central e nem uma hierarquia. A coordenação e a cooperação entre as partes são pontos chave, assim como a participação de cada ator. Portanto, é necessária uma reflexão sobre as teorias de cooperação dentro das Relações Internacionais para entender o funcionamento do Sistema Internacional,

como ocorrem as relações em um sistema anárquico e como isso afeta a governança ambiental global, desde uma esfera maior até uma menor.

Há o surgimento de diferentes atores que podem contribuir para o desenvolvimento de ações e para o processo de tomada de decisão dentro da governança ambiental. As redes de diferentes atores da sociedade civil surgem e ganham força na globalização, com o fluxo de informações e comunicação mais intensos, como comunidades epistêmicas e redes de ativismo transnacionais (RATs)⁴. Esses aspectos de surgimento relativamente novos são importantes para se pensar governança ambiental atualmente.

No que se refere ao estudo das Relações Internacionais, teorias foram elaboradas como forma de tentar compreender o funcionamento das relações entre atores internacionais. Inicialmente, esses atores se restringiam aos Estados. Dessa forma, as teorias procuravam explicar os acontecimentos e, por vezes, inclusive prever comportamentos. É um estudo interessante para que os países se posicionem dentro do sistema e atendam às suas necessidades, ajustando suas ações conforme as ações dos demais atores. No Sistema Internacional não há uma hierarquia, o sistema é formado por vários Estados soberanos, sendo assim um sistema anárquico. Ou seja, não há um governo central ou uma autoridade que esteja acima desses Estados soberanos (BAYLIS; SMITH, 2001). A questão que fica então é como coordenar todos esses atores, considerados racionais e egoístas, dentro de um sistema sem um governo central?

1.1.1. Sistema Internacional, cooperação e regime ambiental

Dentre as teorias clássicas das Relações Internacionais encontram-se o Realismo e o Liberalismo. Tais teorias, por sua vez, basearam o desenvolvimento dos chamados Neorrealismo e Neoliberalismo. Entre elas existem premissas comuns e divergentes. Assim é necessário analisá-las brevemente para entender suas relações com a visão de mundo e formas de comportamento no meio internacional e, conseqüentemente, com as formas de interação e cooperação entre países, além de como enxergam a esfera internacional (BAYLIS; SMITH, 2001).

4 O termo “rede de ativismo transnacional” foi escolhido para se referir à *transnational advocacy network*, conceito usado por Keck e Sikkink (1998). Foi preferível utilizar tal termo ao invés de “rede de advocacia transnacional” devido à confusão que a palavra “*advocacy*” pode causar ao ser traduzida literalmente.

A primeira abordagem a surgir foi o Realismo, que pode ser dividido em diferentes tipos (como Realismo Defensivo, Realismo Ofensivo, Realismo Histórico e Realismo Estrutural). Contudo, o que será destacado aqui são as características gerais, que permeiam essas variedades, como ideias abrangentes do que o Realismo defende. Essa abordagem, mesmo não se referindo às áreas de globalização da política mundial, ainda tem sua importância na ênfase que faz das forças materiais e físicas, como o poder estatal (WALTZ, 2002).

O Estatismo é característica central do Realismo, o que envolve duas alegações. Primeiro que o Estado é o principal ator e todos os demais presentes na política mundial são de menor importância. Segundo, “soberania estatal significa a existência de uma comunidade política independente, a qual tem autoridade jurídica sobre seu território” (BAYLIS; SMITH, 2001, p. 155, tradução minha). Sobrevivência é um outro fator central para o Realismo, pois é considerado o principal objetivo dos Estados, o “supremo interesse nacional” (BAYLIS; SMITH, 2001, p. 155, tradução minha). Portanto, para preservar a segurança do Estado, líderes devem seguir um código ético que julgue as ações de acordo com seus resultados, não se tal ação seria considerada correta ou errada. Um terceiro termo também central é o de autoajuda, que significa que não se pode confiar em nenhum outro Estado para a garantia de sobrevivência. A estrutura do sistema na política internacional não permite amizade nem confiança. O que existe é uma condição constante de incerteza gerada pela falta de um governo global. A coexistência é atingida e garantida pela manutenção da balança de poder e a cooperação apenas é possível em interações nas quais o Estado realista ganhe mais do que os outros Estados envolvidos (MORGENTHAU, 2003).

Esses três pontos são alvos de críticas de muitos estudiosos das Relações Internacionais. Dessa forma, o Estatismo possui falhas empíricas e normativas, essas últimas representadas por uma inabilidade dos Estados soberanos de responderem a ameaças coletivas globais (como fome e degradação ambiental). Quanto a sobrevivência, é questionado se não haveria algum limite para ações que Estados poderiam tomar em nome da necessidade. Em relação à autoajuda, críticos defendem que essa não é uma consequência inevitável da falta de um governo mundial, mas sim uma escolha, tanto que muitos Estados aderem a outras ideias, como sistemas de segurança coletivos e formas de integração regional (BAYLIS; SMITH, 2001).

O Liberalismo surge como uma contrapartida do Realismo. Existem, porém, diferentes tipos de teorias que foram surgindo. O Internacionalismo Liberal acredita que o contato entre os povos do mundo, através principalmente do comércio ou viagens, facilita uma forma mais pacífica de relações. Suas ideias têm uma certa continuidade com o que é conhecido como Idealismo. Para os idealistas, há grande importância em construir uma ordem internacional, com foco em regras e normas que seriam aplicadas por uma organização internacional, sendo também uma necessidade um pensamento explicitamente normativo. Ainda dentro do Liberalismo, surge também o Institucionalismo Liberal. Os institucionalistas liberais se voltaram para instituições internacionais para a realização de funções que o Estado não conseguia cumprir. Dessa forma, pensamentos como os da teoria da integração na Europa e o pluralismo nos Estados Unidos foram alavancados e impuseram desafio significativo para o Realismo. O foco passou para novos atores – corporações transnacionais, organizações não-governamentais – e novas interações – interdependência, integração, cooperação (NOGUEIRA; MESSARI, 2005).

O debate mais recente que surge é o do Neorealismo e Neoliberalismo. Tem-se em Kenneth Waltz um grande representante do Realismo Estrutural – ou Neorealismo – defendendo que essa teoria consegue ser aplicada nas relações modernas e tem capacidade de explicar o Sistema Internacional e sua anarquia, de forma que ainda foca no Estado como ator central (WALTZ, 2002). O Sistema Internacional é visto como influenciador direto do comportamento dos Estados e as grandes potências moldam a natureza do sistema. A balança de poder continua sendo o grande mecanismo de manutenção da ordem e os Estados são todos similares funcionalmente, sendo que sofrem as mesmas restrições impostas pela anarquia (NOGUEIRA; MESSARI, 2005). Joseph Grieco, outro representante do Neorealismo, afirma que Estados estão interessados tanto em ganhos absolutos quanto relativos, como esses ganhos são distribuídos é uma questão importante. Portanto, existem duas barreiras para a cooperação internacional nessa visão: “receio daqueles que podem não seguir as regras e os ganhos relativos dos outros” (BAYLIS; SMITH, 2001, p. 188, tradução minha).

Há ainda a divisão do Neorealismo em dois tipos: Ofensivo e Defensivo. O primeiro enfatiza a importância do poder relativo e acredita que o conflito é inevitável, assim como os realistas tradicionais. O segundo admite que Estados expansionistas dispostos a usar força militar tornam impossível uma realidade de um

mundo sem armas. Para o Neorrealismo Defensivo, a cooperação é possível. Contudo é mais provável de ser bem sucedida em relações com nações amigáveis (BAYLIS; SMITH, 2001).

Já o Neoliberalismo foca sua agenda de pesquisa em países liberais e relações com países autoritários. Também no centro do programa de pesquisa está o tema da cooperação: como iniciá-la e sustentá-la em situações de anarquia. Essa tarefa é facilitada pela criação de regimes. É importante observar que, assim como Neorrealistas, acreditam que o Estado seja o principal ator e que o sistema é anárquico. Contudo, não sentem que o Estado seja ameaçado por novos atores e novas relações de poder, de forma que reconhecem novas participações na política internacional, levando em conta esses novos atores em seus estudos. Alguns dos principais conceitos presentes nas suas ideias são: paz democrática, promoção da democracia, integração e interdependência (NOGUEIRA; MESSARI, 2005). O conceito de regimes é muito usado pelos neoliberais. Regimes podem ser definidos como instituições sociais baseadas em regras, normas, princípios e procedimentos de tomadas de decisão acordados. Regimes regem as interações de diversos atores – estatais e não-estatais – em áreas como de direitos humanos e meio ambiente (KRASNER, 1983).

O debate neo-neo, como ficou conhecido, na realidade não é um debate de ideias contrárias. Há concordância em certos aspectos e foco em questões semelhantes, sendo, portanto, um debate “intra-paradigma” (BAYLIS; SMITHS, p. 193, 2001, tradução minha). Cada um foca em áreas de estudo diferentes: neorrealistas nas áreas militar e de segurança; neoliberais em economia política, meio ambiente e direitos humanos. Neorrealistas são mais cautelosos com a cooperação, reforçando a ideia de que o mundo ainda é um lugar competitivo no qual o interesse próprio prevalece. Já os neoliberais institucionalistas acreditam que Estados e demais atores podem ser persuadidos a cooperar se há convicção que todos seguirão as regras, resultando em ganhos absolutos (BAYLIS; SMITHS, 2001).

A globalização contribuiu para uma mudança significativa da atividade política para além do Estado. Movimentos sociais transnacionais forçaram Estados a tratar de questões internacionais críticas, estabelecendo instituições e relações que desafiam o poder estatal. Neorrealistas ainda veem o Estado como central, apesar do processo de globalização desafiar a autoridade e o controle estatais. Esse

processo provê recursos e oportunidades para movimentos sociais transnacionais que desafiam, em vários temas políticos, essa autoridade dos Estados. Eles se preocupam com novos desafios de segurança provenientes de uma globalização desigual – conflito e desigualdade – além de que não apoiam movimentos que procuram abrir para um debate público questões críticas de segurança. Neoliberais, por outro lado, acreditam em uma globalização com resultados positivos e defendem a não-intervenção estatal, acreditando que Estados não deveriam lutar contra a globalização ou tentar controlá-la. Neoliberais, como Keohane, acreditam no papel de instituições e regimes para promover o fluxo mais igualitário de capital, sustentabilidade ambiental e proteção dos direitos dos cidadãos (NOGUEIRA; MESSARI, 2005).

Partindo desse panorama breve acerca das teorias de RI, pode-se notar a discussão em torno da cooperação ou falta dela. No texto sobre a tragédia dos comuns de Hardin (1968), o autor faz uma dura análise do comportamento racional e egoísta dos indivíduos quando se trata de espaços e recursos comuns; no caso, o planeta em que vivemos e seus recursos naturais. Em um contexto de intenso crescimento populacional, Hardin tem uma visão bem pessimista do assunto. A tragédia dos comuns seria o uso indiscriminado de recursos naturais para satisfazer o interesse próprio dos indivíduos sem pensar nas consequências que isso traria em um longo prazo e em uma esfera coletiva. Essa ideia é facilmente aplicada às relações internacionais em diferentes contextos. Há o compartilhamento de recursos por parte de todos e, sem uma autoridade central, a natureza egoísta da humanidade com base em sua racionalidade faz com que se procure uma maximização de lucro individual e não haja parcimônia. Aqui pode-se fazer uma conexão com a visão da teoria Realista e seus elementos principais (estatismo, sobrevivência e autoajuda – interesse próprio). Da mesma forma que se compartilha os recursos nesse caso, também são compartilhados custos negativos – como o exemplo da poluição, independente se um polui mais do que o outro (HARDIN, 1968).

Isso remete a Olson (1999) que, ao abordar a questão da ação coletiva em seu livro clássico, inicia com o seguinte pressuposto: quando um grupo formado por atores racionais coopera entre si, não o faz porque tem um interesse próprio em comum entre eles. A lógica do ator racional, com o ator agindo em busca de interesse próprio, não faz com que atores com interesses em comum, juntos em um

grupo, cooperem – ao contrário do que a lógica prega e do que muitos acreditam. Olson classificou os grupos em três categorias: grupo latente; grupo intermediário; e grupo privilegiado. Para ele, o grupo latente é aquele no qual o ator racional, analisando a maximização da utilidade, chega a conclusão que não vale a pena se esforçar e se comprometer com o custo das ações se os outros membros do grupo podem fazer isso por ele e ele ainda assim conseguir se beneficiar da mesma forma (sem custos de ação). Todos ganhariam com a cooperação de todos (racionalidade coletiva), porém a deserção – *defect* – é mais vantajosa do ponto de vista individual dos resultados (racionalidade individual), os outros cooperando ou não. Isso poderia causar resultados desastrosos, o que tem uma relação direta com a tragédia dos comuns de Hardin (1968). Para o autor, só há cooperação de atores racionais em grupos quando há um poder coercitivo ou então quando há um benefício diferenciado e individualizado para os atores – isso aplicado aos grupos grandes (OLSON, 1999).

Axelrod (1984) argumenta que não seria tão complicado encontrar uma solução como diz Hardin. O autor faz um questionamento importante no que concerne cooperação e governança: “sob quais condições emergirá a cooperação em um mundo de egoístas sem uma autoridade central?” (AXELROD, 1984, p. 3, tradução minha). Essa é uma pergunta pertinente para as Relações Internacionais e para pensar a construção de governança, a mesma pergunta que os neoliberais procuram responder. O autor argumenta, com base no dilema do prisioneiro, que, com algumas condições, a cooperação emerge mesmo com atores egoístas e sem autoridade central. Ao realizar “torneios” de decisões dentro do dilema do prisioneiro, a estratégia que mais é evidenciada é a *TIT FOR TAT*, que mostra a cooperação dos atores, sendo que há ganhos absolutos para todos quando isso ocorre (AXELROD, 1984).

Portanto, Axelrod conclui que a cooperação pode existir e evoluir com *clusters* (pequenos grupos) e indivíduos que possuam uma relação de reciprocidade e que tenham número significativo de interações entre si. Mesmo com muitas estratégias acontecendo e sendo testadas, a cooperação baseada na reciprocidade pode se desenvolver e, além disso, pode se proteger de uma “invasão” de estratégias que não sejam cooperativas. Portanto, Axelrod demonstra que há saída para a tragédia dos comuns por meio da cooperação, mesmo com atores egoístas e sem uma autoridade central. Assim, seu modelo mostra que o uso comum dos recursos e do

planeta poderia ser gerido de forma responsável, aplicando tal modelo às relações internacionais e aos processos de tomada de decisão (AXELROD, 1984).

A organização de grupos de cooperação é interessante para análise das relações e do desenvolvimento de governança em diversos temas, com destaque aqui para a temática ambiental. Nesse contexto, Krasner (1983) apresenta o conceito de regimes internacionais, definido por ele como “princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisão em torno dos quais as expectativas dos atores convergem em determinado assunto ou área” (KRASNER, 1983, p. 1, tradução minha). Regimes são mais do que acordos temporários que se alteram com mudanças em interesses ou em poder, o propósito dos regimes é facilitar acordos. Quando há mudança nas regras e procedimentos de um regime, há alteração dentro dele. Já quando a mudança ocorre nas normas e princípios, há alteração do regime em si (KRASNER, 1983).

Ao refletir sobre a importância dos regimes internacionais, Krasner afirma que, em uma realidade de Estados soberanos, a função básica dos regimes é coordenar o comportamento estatal para que resultados desejados em determinadas áreas sejam alcançados. Essa coordenação, sob várias circunstâncias, é atrativa (KRASNER, 1983). Isso é exemplificado por Axelrod (1984) no dilema do prisioneiro e a relação com bens coletivos.

Assim, Krasner também afirma que regimes podem mudar os cálculos dos atores de como maximizar seus interesses; podem mudar os próprios interesses; podem se tornar fonte de poder para os atores; e podem alterar as capacidades de poder de diferentes atores – inclusive de Estados. Em relação ao penúltimo ponto, Krasner afirma que “os recursos subjacentes dos atores não são alterados, mas a habilidade de influenciar comportamento é aprimorada, ou limitada, pelos princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisão de um regime” (KRASNER, 1983, p. 364, tradução minha). Em muitos casos isso é evidenciado pelos países em desenvolvimento, que conseguiram usar os regimes internacionais para ter mais poder e controlar transações em diversas áreas. Além disso, os regimes têm impacto sobre o poder de determinados grupos dentro dos Estados. Por último, ao facilitar certos tipos de padrões de comportamento, regimes também conseguem fortalecer ou enfraquecer os recursos de determinados atores (KRASNER, 1983).

Esses pontos salientados por Krasner conseguem ilustrar onde novos atores das relações internacionais conseguem se inserir e, por meio de regimes, são capazes

de conseguir influenciar e participar de assuntos que são interessantes a eles. O regime ambiental é um exemplo interessante de como isso ocorre.

Para Simpson (2014), os movimentos e grupos emancipatórios ambientais que existem no Sul global não recebem o devido reconhecimento quando se trata da literatura tradicional acerca de governança ambiental. O modelo de tal literatura faz com que seu papel construtivo seja muito limitado. São pequenos grupos locais que acabam participando de redes transnacionais. O local acaba fazendo parte também do global em movimentos transnacionalizados (SIMPSON, 2014).

O trabalho de alguns neoliberais, apesar de tratar sobre transnacionalismo e interdependência, acaba esquecendo do aspecto doméstico como um grande fator de determinação nas relações internacionais. Pensando nos processos de negociação e ratificação de acordos, Putnam (2010) então apresenta a estreita relação existente entre as relações internacionais e a política interna de um país e como isso afeta o resultado final da negociação de acordos e processos políticos domésticos. Para Putnam, é improdutivo discutir qual influencia qual – segundo ele, “algumas vezes uma influencia a outra” (PUTNAM, 2010, p. 147) – sendo que o que realmente deve ser questionado é o “quando” e “como” influencia. Para Putnam (2010), a luta política deve ser enfatizada para uma ideia melhor dos aspectos domésticos fundamentais da política externa, ou seja, deve-se dar atenção para “os partidos, as classes sociais, os grupos de interesse (tanto econômicos quanto não econômicos), os legisladores e mesmo a opinião pública e as eleições – e não apenas os funcionários do poder Executivo e os arranjos institucionais” (PUTNAM, p. 150, 2010). Dessa forma, o autor aponta uma abordagem teórica acerca dos entrelaçamentos entre relações internacionais e política doméstica (PUTNAM, 2010).

Apresentada como um caminho para uma teoria da ratificação, Putnam (2010) explica a relação entre essas duas esferas fazendo uma metáfora com “jogos de dois níveis”. Há o nível nacional, no qual os grupos domésticos defendem seus interesses coagindo o governo a escolher ações e políticas que favoreçam tais interesses, ao mesmo tempo em que os políticos buscam poder construindo coalizões entre esses grupos. No outro nível, internacional, os Estados – governos nacionais – procuram maximizar suas capacidades de atender as pressões internas ao mesmo tempo em que buscam minimizar consequências prejudiciais das evoluções externas. Sendo assim, “nenhum dos dois jogos pode ser ignorado pelos

tomadores de decisão, pois seus países permanecem ao mesmo tempo interdependentes e soberanos” (PUTNAM, 2010, p. 151). O que Putnam apresenta é que não vai haver ratificação no nível doméstico do acordo entre Estados sem apoio dos grupos domésticos. Da mesma forma, ratificações de acordos internacionais podem ser usadas como estratégia política para grupos internos conseguirem resultados a seu favor. Dessa abordagem teórica, Putnam consegue destacar importantes conexões entre relações internacionais e política doméstica, como questões que façam surgir coalizões inesperadas em diferentes níveis (ou tabuleiros) e a repercussão que pressões internacionais podem causar na esfera doméstica de um país, por exemplo (PUTNAM, 2010).

1.1.2. Sociedade Civil: ONGs e meio ambiente

Ignacy Sachs (2002) discute o desenvolvimento sustentável de forma multidisciplinar, com novas perspectivas, e apresenta oito dimensões da sustentabilidade (SACHS, 2002): Social; Cultural; Ecológica; Ambiental; Territorial; Econômica; Política Nacional; e Política Internacional. Para Sachs (2002) é importante para o meio ambiente levar em consideração essas dimensões, os saberes, costumes da população e as próprias pessoas. Percebe-se então a sociedade civil como um ator relevante na busca pela sustentabilidade e que faz parte de decisões, mesmo que em menor escala, junto com os outros atores presentes no Sistema Internacional.

A sociedade civil pode estar presente nesses novos atores de diferentes formas. Por meio de regimes e de outras estruturas que vão surgindo, a influência na consolidação de políticas em assuntos da política internacional torna-se viável. Losekkan e Ballestrin (2013) colocam um aspecto importante ao se falar de sociedade civil. Os conceitos que permeiam a literatura e a academia são frequentemente retirados de autores europeus ou de outros países do Norte. Com isso, é preciso observar que não existe apenas uma sociedade civil que se aplique ao todo. Especialmente quando se trata dos países do Sul e da América Latina, deve haver uma visão crítica do que é colocado como sociedade civil e é preciso ter uma filtragem do que se encontra (LOSEKKAN; BALLESTRIN, 2013). Aqui vamos analisar diferentes tipos de participação da sociedade civil organizada, uma forma mais específica desse ator.

As ONGs, parte da sociedade civil organizada, eram instituições de apoio aos movimentos sociais⁵ e populares durante os anos 1970/80, apoiando na luta contra o regime militar e pela democratização do Brasil. Portanto, desempenharam papel importante na construção de um campo democrático popular. Esse período é marcado por ONGs se preocupando em fortalecer a representatividade das organizações populares e ajudando na sua estruturação. Assim, eram caracterizadas como sendo ONGs cidadãs e militantes (GOHN, 2004).

A partir dos anos 1990, segundo Gohn (2004), a conjuntura da organização da sociedade civil é ampliada e diversificada: “surgem entidades autodenominadas como ‘terceiro setor’ (mais articuladas a empresas e fundações), ao lado das ONGs cidadãs, militantes propriamente ditas, com perfil ideológico e projeto político definidos” (GOHN, 2004, p. 146). O cenário econômico alterou ainda mais a dinâmica dos movimentos sociais e das ONGs na segunda metade da década de 1990. Eles passaram a repensar seus planos, planejamentos de ação e de estratégia, e sua forma de atuação. Um grande número de projetos passa a ser patrocinado por empresas e bancos, atores do setor privado, no âmbito da cidadania corporativa. Dessa forma, o propósito dos projetos e programas dessas organizações passou a ser “propositivo e não apenas reivindicativo, ser ativo e não apenas um passivo reivindicante” (GOHN, 2004, p. 146). Vários movimentos passaram a ser ONGs ou foram incorporados por ONGs que os apoiavam e mobilização passou a significar associação e organização da população para participar de programas e projetos, com um viés ativista (GOHN, 2004).

Portanto, devido à mudança do cenário político-econômico, os movimentos sociais e as ONGs tiveram que se redefinir, sendo que foram também parcialmente responsáveis pelas mudanças ocorridas na conjuntura. Por isso, nessa época, os movimentos sociais e as organizações abandonaram posturas mais críticas e passaram a ser mais ativos e propositivos, com atuação em rede, parceria com outros atores sociais e trabalhando dentro dos “marcos da institucionalidade existente e não mais à margem” (GOHN, 2004, p. 147), ou seja, trabalhando junto ao Estado e não somente no interior da sociedade civil. Nessa nova fase ONGs redefiniram seus laços e relações e foi nesse contexto que fortaleceram-se

5 A autora define movimentos sociais como: “ações sociais coletivas de caráter sociopolítico e cultural que viabilizam distintas formas da população se organizar e expressar suas demandas. Na ação concreta, essas formas adotam diferentes estratégias, que variam da simples denúncia, passando pela pressão direta (...) até as pressões indiretas” (GOHN, 2004, p. 141).

movimentos com demandas mais universais e plurais – como os ecologistas e pela paz (GOHN, 2004).

As ONGs são a parte mais visível do terceiro setor, apesar de representarem apenas um dos tipos de ações coletivas que o formam. Gohn enfatiza que dentro desses atores também há variedade e em diversos aspectos, como em relação aos objetivos, projetos, formas de atuação e ação coletiva, paradigmas e estilo de participação que adotam. Além disso, fundamentalmente, elas se diferem devido aos “pressupostos político-ideológicos que alicerçam suas práticas (tanto as discursivas como as ações concretas)” (GOHN, 2004, p. 147). As ONGs são o subsetor mais transnacionalizado do terceiro setor e buscam influenciar a condução dos eventos globais e a formação de opinião pública e consciência globais. São associações da sociedade civil cujos fins são públicos e se formam em torno de valores em comum. Com formação inerentemente política, elas têm como característica marcante o uso intenso dos meios de comunicação. As redes de ONGs, baseadas na cooperação, atuam além das fronteiras políticas entre Estados, influenciando os processos decisórios internacionais (INOUE, 2000).

Para Keck e Sikkink (1998), as redes de ativismo transnacionais (RATs) são definidas como estruturas de comunicação nas quais seus membros são motivados principalmente por ideias, valores e princípios compartilhados. Grupos diversos se comunicam e compartilham serviços e informações, dividem funcionários, trocam fundos e trabalha juntos para influenciar a política (KECK; SIKKINK, 1998).

As redes se formam geralmente para tratar de assuntos de violência com pessoas vulneráveis e em desigualdade de oportunidades. As redes transnacionais emergem quando o canal de comunicação entre grupos domésticos e seus governos estão fechados; quando empreendedores políticos acreditam que “networking” vai ajudar a alavancar suas campanhas; e quando conferências e outros tipos de contato criam espaços para a formação de redes. Essas redes funcionam pelos métodos de prover informação, políticas simbólicas, contatar atores mais fortes para apoiar suas causas quando necessário (*leverage*), e políticas de *accountability*. As RATs são bem sucedidas em criar questões para discussão e estabelecimento de agendas, em influenciar a posição discursiva dos Estados, em alterar procedimentos institucionais, em alterar políticas, e também em influenciar o comportamento dos Estados. Um dispositivo interessante usado pelas RATs é o efeito *boomerang*. Esse efeito ocorre quando grupos de um país “A” recorrem a cidadãos de outro país, “B”,

por meio das RATs, fazendo com que tais cidadãos recorram ao seu próprio governo para que haja pressão no governo opressor (KECK; SIKKINK, 1998).

O engajamento das RATs é voluntário, recíproco e procura uma troca horizontal de serviços e informações. Diferente de outras iniciativas transnacionais, como bancos e corporações – as quais teriam objetivos meramente instrumentais – e comunidades epistêmicas, que tem como motivação crenças causais semelhantes, primeiramente. Estas, conceituadas por Peter Haas (1992), são redes de profissionais que possuem conhecimento e competência em determinado assunto e auxiliam politicamente dentro dessa área, influenciando interesses estatais de forma direta e indireta. São ligações constituídas por indivíduos que dividem valores e objetivos em comum, além das ideias causais mencionadas anteriormente (HAAS, 1992).

ONGs tem um papel central nas RATs, que também incluem a participação de movimentos sociais locais, intelectuais, mídia, algumas partes de governos e partes de organizações intergovernamentais. RATs conseguem um status de poder devido às formas alternativas que utilizam e porque desenvolvem estratégias novas (KECK; SIKKINK, 1998).

No que concerne as RATs, o ativismo ambiental apresenta um certo desafio. Isso se deve ao fato de que campanhas de ativismo geram mais apoio quando procuram proteger grupos vulneráveis (como mulheres e crianças) e o meio ambiente não tem um “rosto humano”. Além disso, a degradação ambiental é muitas vezes o resultado de forças estruturais. Dessa forma, as redes ambientalistas não devem só reconhecer esses problemas estruturais como também devem elaborar estratégias que colocam a culpa em atores de poder – Estados e bancos. Esta culpa fornece um alvo para a propaganda das RATs. Assim, o aspecto mais importante do ativismo ambiental não é o meio ambiente em si, mas o aspecto de “*leverage*” – buscar o auxílio de atores mais fortes. Na análise do livro, grupos ambientalistas tiveram bons resultados. Contudo, as diferenças dos resultados nos casos analisados pelas autoras refletem mais do que simplesmente a natureza de cada campanha. Isso significa que as estruturas políticas domésticas, as culturas políticas e o comportamento de coalizão nos casos são fatores importantes que também devem ser levados em conta (KECK; SIKKINK, 1998).

As RATs também são compostas por movimentos sociais locais, intelectuais, mídia, algumas partes de governos e partes de organizações intergovernamentais.

O status de poder delas é alcançado devido às formas alternativas que utilizam e porque desenvolvem estratégias novas. Keck e Sikkink (1998) apresentam ainda duas dimensões fundamentais das redes que descrevem em sua obra. Segundo elas, as RATs participam ao mesmo tempo das políticas doméstica e internacional, recorrendo a variados recursos como se fossem parte de uma sociedade internacional. Porém, “esses recursos são usados de forma estratégica para atingir um mundo de Estados e organizações internacionais construídas por Estados” (KECK; SIKKINK, 1998, p. 4, tradução minha). Nesse sentido, apesar das contribuições importantes provenientes da metáfora do “jogo de dois níveis” de Putnam, essa visão ainda é considerada muito limitada pelas autoras, visto que tal metáfora apresenta uma limitação de acesso ao sistema internacional que nem sempre se aplica.

Ostrom (2009) acredita que a resposta para resultados eficazes de enfrentamento das mudanças climáticas é uma ação coletiva, e esse aspecto policêntrico das RATs pode ser uma resposta para o desenvolvimento de soluções.

Para Jennifer Hadden (2015), a COP de 2009, em Copenhague, foi marcada por fortes ações controversas por parte de ativistas da sociedade civil. Como consequência, houve várias restrições à participação de todo esse setor, frustrando aqueles ativistas que eram a favor de trabalhar nos moldes dos processos das Nações Unidas como forma de influenciar a política climática global. Assim, a autora apresenta como argumento central de sua obra que a estrutura de redes transnacionais influencia as suas estratégias e sua performance. A maneira como as relações entre os membros das redes ocorrem, por exemplo, afeta a habilidade das redes em influenciar a política. Hadden mostra, pelo exemplo de 2009, que as redes de ativismo nem sempre irão agir uniformemente e que há diferenças de atuação dentro delas, de maneira que isso interfere também em quanto impacto essas redes conseguirão causar nas tomadas de decisão (HADDEN, 2015).

Ao se analisar os movimentos sociais, as organizações têm um papel importante na mobilização. Como Olson (1999) apresenta, a chance de um indivíduo se comprometer com uma ação coletiva por um bem comum é minimizada pela tendência de um indivíduo de evitar os custos das ações cujos benefícios se estendem a todos. As organizações não são o único fator capaz de explicar a ação coletiva, mas continuam sendo um importante meio de informação e mobilização pela “globalização de baixo” (*globalization from below*), usando meios criativos.

Análises da organização estrutural dos movimentos sociais indicam palavras-chave usadas para descrever sua natureza de rede, dentre elas “composta”, “flexível” e “acéfala”. A estrutura em rede consegue tipificar os vários setores agregados ao movimento, na qual a cooperação entre organizações é fundamental. A integração em redes é primeiramente por meio de afinidade política, ideológica ou temática. As redes se conectam por meio de estruturas coordenadas formadas por seus porta-vozes e delegados, sendo que dentro delas as organizações influenciam umas as outras, procurando intervir junto a grupos relacionados e aliados. A rede pode ser descrita como uma estrutura organizacional que facilita a emergência de movimentos transnacionais (DELLA PORTA *et al*, 2006).

Della Porta *et al* refletem sobre as atuações de movimentos ambientais organizados e, em determinado trecho, mencionam exemplos de ONGs e a forma que atuavam em determinadas épocas, mostrando características políticas do movimento ambientalista:

“International and transnational environmentalist organizations like the WWF, Greenpeace, and Friends of the Earth (FoE) participate in diverse ways and on various bases in demonstrations against neoliberalism, inverting the tendency to institutionalization that typified the environmental movement in the eighties and nineties in various European countries” (ROOTES 2003; TEA 2000; DIANI; DONATI, 1998; DELLA PORTA; DIANI, 2004 *apud* DELLA PORTA *et al*, 2006, p. 38).

Continuam falando que especialmente nos anos 1990, a institucionalização das associações mais visíveis de meio ambiente era desafiada por organizações mais radicais, mobilizando em campanhas de protesto contra poluição urbana e tráfico privado de animais. Observa-se a variação de organizações ambientais e os diferentes tipos de métodos aplicados, sendo visível uma certa concorrência também dentro de redes e entre essas organizações. Ficam claras as diferentes formas de interação entre elas e delas com outros atores (DELLA PORTA *et al.*, 2006; ZHOURI, 2001).

1.1.3. Mudança do clima: um caso de tragédia dos comuns

O clima no planeta está sofrendo alterações, sendo que os sinais mais claros dessa mudança no clima são as temperaturas médias mais altas e o aumento do nível do mar. Isso ocorre devido ao alto índice de gases de efeito estufa na atmosfera, pois a alta emissão desses gases intensifica o Efeito Estufa tornando-o

danoso. Essa emissão é diretamente ligada com ações humanas e tem um aumento significativo iniciando na época da Revolução Industrial. A quantidade absoluta de carbono armazenada em diferentes localidades (organismos vivos – incluindo plantas e árvores –, combustíveis fósseis e CO₂ na atmosfera) em determinado período de tempo é o que chama-se de estoque de carbono, sendo que as mudanças ocorridas nesses estoques são denominadas de fluxos de carbono. O carbono flui entre os estoques por diferentes processos que são chamados coletivamente de ciclo do carbono. Esses processos podem ser naturais, provenientes do crescimento e da respiração de plantas, assim como podem ser consequência de intervenções humanas, como queima de combustíveis fósseis e destruição de florestas (UN-REDD PROGRAMME, 2015).

Dessa forma, o agravamento do efeito estufa e as mudanças climáticas como resultado de ação humana são um caso típico do que Hardin (1968) apresenta como tragédia dos comuns: o desenvolvimento desordenado e o mal uso dos recursos naturais trazendo consequências nefastas. A solução pode se encontrar em mecanismos de cooperação, como apresentado por Axelrod (1984), pensando coletivamente. Nesse caso também a racionalidade dos atores presentes é um fator que se coloca contra uma solução viável. Entretanto, a solução é possível através da coordenação de esforços por meio de regimes específicos, com regras e princípios, e contando com a participação da sociedade civil, que consegue atuar nos âmbitos doméstico e internacional através de redes e que busca espaços de influência e participação cada vez maiores. Esses fatores serão discutidos ao longo dos próximos capítulos.

CAPÍTULO II

REDD+: A EVOLUÇÃO ATRAVÉS DOS ANOS

Segundo documento do Programa das Nações Unidas para REDD (2015), durante a história, dados mostram que os fluxos encontravam-se em equilíbrio, ou seja, a quantidade de carbono entrando era praticamente igual à quantidade saindo. Ações humanas contribuíram para o aumento excessivo das emissões, causando um desequilíbrio. As fontes (*sources*) são estoques que produzem carbono para a atmosfera, enquanto os sumidouros (*sinks*) são mecanismos ou processos que conseguem remover CO₂ dela (como as florestas, que capturam o carbono da atmosfera), um processo compensando o outro. Então, percebe-se que florestas, solos, oceanos e a atmosfera estão conectados, e fica evidente que mudanças na vegetação e no seu uso têm um grande papel no controle das emissões de GEE, assim como na mudança do clima. As florestas representam cerca de 31% da cobertura da superfície terrestre e se concentram nos trópicos. As florestas tropicais possuem o maior estoque de carbono e dentre a variedade de florestas dentre as tropicais, os manguezais e os pântanos são os tipos com maior quantidade de biomassa. Como as florestas contêm quantidades significativas de carbono armazenadas nelas, a sua degradação e conversão para outro tipo de cobertura vegetal causam liberação desse carbono armazenado (UN-REDD PROGRAMME, 2015).

O nível das emissões pode variar e isso vai depender da quantidade de carbono armazenado, da extensão do estrago (ou destruição) causado na estrutura do solo e da cobertura vegetal, e do que acontece com a terra depois. O que causa mais emissões é a destruição completa da vegetação e a queima do solo após isso – uma

prática de agricultura muito comum em países em desenvolvimento, como no Brasil, onde é chamada de agricultura de corte e queima. Assim, as florestas têm um papel chave no combate às mudanças climáticas, visto que sua destruição causa liberação de CO₂ na atmosfera e sua restauração pode agir como um sumidouro para carbono atmosférico (UN-REDD PROGRAMME, 2015).

Como consta na publicação da UN-REDD (2015), é nesse contexto que surge a ideia de Redução das Emissões por Desmatamento⁶ e Degradação Florestal⁷, mais conservação dos estoques de carbono florestal, manejo sustentável de florestas e aumento de estoques de carbono florestal (REDD+), um esforço para oferecer incentivos positivos para que países em desenvolvimento contribuam para a mitigação das mudanças climáticas por meio de atividades nos setores florestal e de uso da terra, um caminho importante com potencial para reduzir as emissões totais de GEE. Assim, o mecanismo de REDD+ tem como princípio que, por meio de práticas de gestão florestal mais sustentáveis, é possível i) reduzir emissões de GEE produzidas pelo setor florestal; e ii) aumentar a capacidade do setor florestal de agir como um sumidouro de carbono.

Para mensurar e acompanhar o andamento de projetos de REDD+, quais os impactos e resultados, a ONU utiliza o MRV (*Monitoring & Measurement, Reporting and Verification*). Sob a UNFCCC, os sistemas MRV são usados para medir reduções de emissões de GEE por sumidouros. Isso inclui implementação de Ações de Mitigação Nacionalmente Apropriadas (NAMAs) – que envolve a contabilização de carbono de qualquer setor de mitigação – e REDD+, que foca na mitigação proveniente do setor florestal. Com esse sistema há verificação de etapas dos projetos, avaliação de onde há problemas e dificuldades de implementação, sendo possível desenvolver estratégias específicas. Cada país deve criar seu próprio sistema MRV, sendo essencial para implementação do REDD+ (THE REDD DESK, 2017).

Com um financiamento em maior escala para a implementação, poderia haver oportunidade para investir em caminhos de baixo carbono para o desenvolvimento sustentável com apoio de países desenvolvidos e setor privado. Então, países em desenvolvimento que apresentarem reduções de emissões de GEE e aumento de estoques de carbono comprovados serão elegíveis a receber pagamentos por

6 Desmatamento é definido como remoção total da cobertura florestal.

7 Degradação florestal é definida como a remoção parcial e perda de função ecossistêmica.

resultados de diversas fontes internacionais, com destaque para o Fundo Verde para o Clima (*Green Climate Fund - GCF*). Desde 2007, diretrizes para REDD+ são publicadas regularmente nas Conferências das Partes (COPs), que acontecem dentro do escopo da UNFCCC, e por meio disso foi feita uma espécie de “livro de regras” de REDD+ (*REDD+ rulebook*). Por meio dessas regras é especificado o processo para países em desenvolvimento receberem pagamentos baseados em resultados por ações de REDD+ baseadas em resultados (UN-REDD PROGRAMME, 2015).

Pensando nisso, o capítulo II tem como objetivo apresentar o histórico de discussões acerca de REDD+, apresentando os atores presentes nos debates e ilustrando os diferentes níveis de negociação até o instrumento ser definido. Dessa forma, atende o objetivo específico de descrever o processo de discussão de REDD+ no Brasil, mapeando os principais atores e identificando ONGs envolvidas. O capítulo foi dividido em seções voltadas para apresentação das negociações no nível da UNFCCC, o histórico de florestas e clima no âmbito internacional, as discussões brasileiras acerca das emissões no setor florestal, a Comissão Nacional de REDD+ e terminando com uma seção acerca de considerações sobre o tema no contexto brasileiro.

2.1. UNFCCC: CLIMA NO ÂMBITO DA ONU

As negociações acerca de mudanças climáticas são discutidas majoritariamente no escopo da Convenção Quadro das Nações Unidas para Mudança Climática (UNFCCC), que é o foco central de ação global do assunto. Em 1990, a Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) estabeleceu um Comitê Intergovernamental de Negociação para uma convenção quadro sobre mudança climática efetiva⁸ (UN ENVIRONMENT; UNITAR, 2017). A Convenção nasceu no contexto dos debates da Conferência Eco-92, no Rio de Janeiro, sendo adotada em novembro de 1992 e entrando em vigor em 1994. Seu principal objetivo é estabilizar as concentrações de GEE na atmosfera em um nível no qual seja possível os ecossistemas se adaptarem naturalmente às mudanças do clima, assegurar que a produção de alimentos não seja ameaçada e permitir o desenvolvimento econômico, pensando sempre em

8 Resolução 45/212 (UN ENVIRONMENT; UNITAR, 2017).

alcançar a sustentabilidade (Artigo 2)⁹. Junto com a Convenção, foi instituído um Painel Intergovernamental sobre Mudança Climática (IPCC – *Intergovernmental Panel on Climate Change*), composto por diversos cientistas de diferentes partes do mundo para estudar os efeitos do excesso de gases de efeito estufa na atmosfera terrestre, de forma que relatórios são apresentados periodicamente com informações acerca da quantidade de emissões e de onde elas vêm. A UNFCCC é um espaço de negociações internacionais no qual os Estados, também chamados de “Partes”, são os principais atores e os responsáveis pelas tomadas de decisão (UN ENVIRONMENT; UNITAR, 2017).

Os princípios que guiam a Convenção refletem o que foi apresentado na Agenda 21, sendo eles o entendimento da responsabilidade ambiental global; igualdade intergeracional; abordagem preventiva; desenvolvimento sustentável; e equidade e responsabilidades comuns, mas diferenciadas e respectivas capacidades¹⁰ (UN ENVIRONMENT; UNITAR, 2017). Dentre seus principais compromissos estão os inventários nacionais de emissões e sumidouros de GEE; formulação e implementação de políticas e medidas de mitigação e adaptação; manejo sustentável de florestas, oceanos e ecossistemas; e integração com políticas nacionais (Artigo 4 (1)).

9 UNFCCC (1992).

10 Esse princípio se refere às diferenciações feitas com base no status socioeconômico de cada país. Com isso foi possível basear as ações a serem tomadas pelas partes para combater as mudanças climáticas. Os países desenvolvidos e as economias em transição são os únicos com obrigações específicas, compromissos fixos, para redução de emissões frente à UNFCCC. Esses países são conhecidos como os países do Anexo I. Porém, todos os países parte da Convenção são obrigados a desenvolver programas nacionais para mitigar causas e efeitos das mudanças do clima. Países que não sejam parte do Anexo I também podem apresentar metas voluntárias de redução de emissões (UN ENVIRONMENT; UNITAR, 2017).

Como parte dos arranjos institucionais da UNFCCC, tem-se a Conferência das Partes (COP) como seu órgão governante. São feitos encontros regulares para revisar a adequação dos compromissos, para verificar o progresso das implementações e a efetividade da Convenção – assim como de seus instrumentos, como o Protocolo de Quioto e o Acordo de Paris, por exemplo. A COP tem as Partes como os tomadores de decisão. É reconhecida, porém, a participação de outros interessados e envolvidos no tema como observadores mediante aprovação das Partes, incluindo atores não-governamentais¹¹. Outro arranjo institucional da convenção é o Órgão Subsidiário de Assessoramento Científico, Técnico e Tecnológico (SBSTA – *Subsidiary Body for Scientific and Technological Advice*), no qual há revisão e aconselhamento em relação ao conhecimento técnico-científico referente ao tema (Artigo 9). Além disso, há o Secretariado da Convenção e o Órgão Subsidiário para Implementação (SBI – *Subsidiary Body for Implementation*) (Artigos 8 e 10, respectivamente).

Como parte do processo de implementação dos objetivos e princípios da UNFCCC, é estabelecido o apoio financeiro, a transferência de tecnologia e elaboração de relatórios nacionais (Artigo 4). É requisitado que os países do Anexo I da Convenção informem em relatórios sobre a provisão de auxílio financeiro, tecnológico e em construção de capacidade para os países em desenvolvimento. Dessa forma, foi estabelecido um mecanismo financeiro como meio de prover recursos financeiros para as Partes que necessitem (Artigo 11). Ficou acordado que como provedores de recursos tem-se o *Global Environmental Facility* (GEF) e o Fundo Verde para o Clima (GCF – *Green Climate Fund*). O GEF é uma instituição financeira independente cuja função é prover fundos para países em desenvolvimento para projetos ambientais. Já o GCF é a entidade que opera os mecanismos financeiros e foi criado na COP 16 e lançado na COP 17 – 2010 e 2011 respectivamente (UN ENVIRONMENT; UNITAR, 2017).

Como resultado da primeira COP, em 1995, houve o Mandato de Berlim. Esse foi um forte mandato político para reforçar os compromissos já existentes dos países

¹¹ “The United Nations, its specialized agencies and the International Atomic Energy Agency, as well as any State member thereof or observers thereto not Party to the Convention, may be represented at sessions of the Conference of the Parties as observers. Anybody or agency, whether national or international, governmental or non-governmental, which is qualified in matters covered by the Convention, and which has informed the secretariat of its wish to be represented at a session of the Conference of the Parties as an observer, may be so admitted unless at least one third of the Parties present object. The admission and participation of observers shall be subject to the rules of procedure adopted by the Conference of the Parties.” (Artigo 7 (6), UNFCCC).

desenvolvidos (e demais países do Anexo), sem introduzir novos compromissos. O Mandato de Berlim levou à adoção do texto do Protocolo de Kyoto em 1997 na COP 3 em Quioto. O Protocolo definia termos específicos que foram acordados, contudo, deixou muitas questões políticas e técnicas não resolvidas. Alguns exemplos de questões deixadas em aberto foram os sumidouros, o comércio de emissões (*emissions trading*) e regras operacionais. Por causa disso, muitos países preferiram não ratificar o Protocolo até que tais questões fossem definidas. Dessa forma, foi formulado um plano de ação para resolver tais assuntos. As negociações em torno dessas questões pendentes se mostrou bastante controversa e durou alguns anos, sendo que em 2001, após o anúncio dos Estados Unidos de que não ratificariam o Protocolo, o processo de negociação culminou na realização de um acordo político com os Acordos de Bonn. Esses acordos abriram caminho para os Acordos de Marrakesh, no fim do mesmo ano (UN ENVIRONMENT; UNITAR, 2017).

Os Acordos de Marrakesh apresentaram disposições complexas e amplas para guiar a implementação prática do Protocolo de Quioto. Essas provisões abordam os processos de divulgação e de revisão, os mecanismos flexíveis, as normas contábeis e o estabelecimento de um mecanismo de conformidade (*compliance*), assim como fortaleceram arranjos para financiamento e desenvolvimento de capacidades para países em desenvolvimento na Convenção. Além disso, outro aspecto importante foi a elaboração de regras acerca de uso da terra, mudança do uso da terra e silvicultura admissíveis, conhecido pela sigla LULUCF em inglês (*Land-Use, Land-Use Change and Forestry*). Assim, com o número de ratificações necessárias sendo alcançado, o Protocolo de Kyoto entrou em vigor em fevereiro de 2005. Portanto, conforme estabelecido pelo Mandato de Berlim, o Protocolo cobria o período a partir do ano 2000, exigindo compromissos maiores dos países do Anexo I, de forma que alcançassem reduções de emissões quantificadas em períodos específicos de tempo. As metas foram pensadas de forma a garantir que a redução de emissões combinada dos países do Protocolo chegasse a um valor de, no mínimo, 5% abaixo dos valores de 1990 entre os anos de 2008 e 2012. Mesmo assim, esse valor ainda era considerado improvável de conseguir estabilizar o aquecimento global (UN ENVIRONMENT; UNITAR, 2017).

Como forma de facilitar a implementação das metas específicas dos países do Anexo I, foram pensados mecanismos flexíveis. São ferramentas inovadoras que pensam na maximização do custo-benefício das metas de redução, permitindo que

os Estados Partes – e até mesmo negócios e organizações privados e públicos autorizados – reduzam suas emissões por meio de projetos em outros países ou por troca de créditos de redução de emissão, contabilizando essas reduções para suas próprias metas. Contudo, o uso desses mecanismos é sujeito à condição de que essas reduções sejam contabilizadas como suplementares, ou seja, que sejam adicionais às metas estabelecidas. Os mecanismos são três: a Implementação Conjunta, o Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL) e o Comércio de Emissões¹² (UN ENVIRONMENT; UNITAR, 2017).

A Implementação Conjunta (destacada no Artigo 6 do Protocolo) é a possibilidade dada aos países do Anexo I de receber créditos por implementação de projetos apropriados de redução de emissões em algum outro país também do Anexo I. Já o Comércio de Emissões apresenta a opção do comércio de carbono¹³ aos países do Anexo B¹⁴ do Protocolo. Esse mecanismo está no Artigo 17 do Protocolo e permite que as Partes do Anexo B participem do comércio internacional de emissões com o objetivo de cumprir os compromissos feitos, desde que tal comércio seja complementar às ações domésticas dos países. Assim, o carbono é comercializado como uma *commodity* (UN ENVIRONMENT; UNITAR, 2017).

O único mecanismo flexível estabelecido que envolve a participação de países em desenvolvimento é o Mecanismo de Desenvolvimento Limpo. O MDL (Artigo 12) permite que os países do Anexo I comprem créditos de carbono, chamados de reduções certificadas de emissões¹⁵, provenientes de projetos desenvolvidos em países em desenvolvimento do Protocolo, conhecidos como Partes não-anexo I. Os critérios para que isso seja feito é que o país em desenvolvimento tenha ratificado o Protocolo e que seu governo confirme que as atividades desenvolvidas contribuam para o desenvolvimento sustentável nacional, além de atestar a voluntariedade dessas atividades. Além disso, para validar as reduções certificadas de carbono, o financiamento dos projetos deve ser adicional ao auxílio já fornecido pelas Partes do Anexo I em seus compromissos, assim como as próprias reduções certificadas de

12 Em inglês são denominados, respectivamente: *Joint Implementation*, *Clean Development Mechanism* e *Emissions Trading*.

13 Como o carbono é o principal gás causador do efeito estufa, o comércio de emissões é chamado muitas vezes de comércio de carbono (*carbon trading*). O carbono é então rastreado e comercializado como uma *commodity*, processo conhecido como mercado de carbono.

14 Países com compromissos dentro do Protocolo de Quioto.

15 Em inglês *Certified Emission Reductions* (CERs).

carbono adquiridas por meio do MDL devem ser suplementares (UN ENVIRONMENT; UNITAR, 2017).

Um dos aspectos controversos do Protocolo de Quioto foi a inclusão dos sumidouros de carbono. O Artigo 3 do Protocolo apresenta que as Partes devem contar tanto o sequestro de carbono – o estoque – quanto a emissão de carbono provenientes de atividades elegíveis de mudança do uso da terra e silvicultura (LULUCF) na medição de performance das Partes frente aos seus compromissos junto ao Protocolo. Assim, em Marrakesh, ficou estabelecido que haveria uma nova unidade de crédito para comercialização proveniente de atividades de LULUCF, criada especificamente para créditos de sumidouro, sendo possível ser convertida em outras formas de crédito de acordo com os critérios estabelecidos. Os princípios incluem uma análise baseada em aspectos científicos sólidos; metodologias consistentes para estimativas e comunicação dessas atividades; a contabilização de reversões de atividades de LULUCF no tempo apropriado; e a exigência que tais atividades contribuam para a conservação da biodiversidade e para o uso sustentável dos recursos naturais (UN ENVIRONMENT; UNITAR, 2017).

Com o passar dos anos, o debate foi evoluindo e as Partes deveriam pensar em um novo período de negociações para definir novos compromissos frente aos novos cenários de emissões e com base no que já havia sido alcançado. Assim, após discussões controversas e processos longos realizados ao longo dos anos, foi adotado o Acordo de Paris no dia 12 de dezembro de 2015 durante a COP 21 de Paris. O Acordo de Paris entrou em vigor no dia quatro de novembro de 2016, alcançando todas as ratificações necessárias para tal (UN ENVIRONMENT; UNITAR, 2017).

O seu preâmbulo apresenta os já conhecidos objetivos e princípios da UNFCCC, mas apresenta uma nova visão em relação às “responsabilidades comuns, mas diferenciadas”. Há um novo enquadramento do assunto quando se fala em circunstâncias nacionais diferenciadas, o qual é evidenciado em toda a proposta do Acordo de Paris. Outros novos elementos são percebidos no preâmbulo do Acordo, como a prioridade em promover a segurança alimentar e o fim do problema da fome, a imprescindibilidade de uma transição justa da força de trabalho, e também o engajamento necessário com diversos atores e com todos os níveis de governo. Outro aspecto que fica bem claro no texto do Acordo é que a mudança no clima deixa de ser vista como uma questão somente ambiental e passa a ser considerado

verdadeiramente um tema que afeta as mais variadas áreas da sociedade. O texto ainda reconhece a necessidade de desenvolver estilos de vida sustentáveis, assim como padrões de produção e consumo sustentáveis, chamando atenção para o papel de liderança que os países desenvolvidos devem desempenhar nesses temas (PARIS AGREEMENT, 2015).

O Acordo de Paris estabelece dois objetivos de aumento máximo de temperatura a longo prazo. As Partes do Acordo devem se comprometer a estabilizar o aumento da temperatura média global bem abaixo de 2°C acima dos níveis de temperatura encontrados na época pré-industrial. Além disso, as Partes devem se empenhar em limitar o aumento de temperatura em 1,5°C acima dos níveis pré-industriais, de forma a reconhecer que isso reduziria de maneira expressiva os riscos e impactos causados pela mudança do clima (Artigo 2.1(a)) (PARIS AGREEMENT, 2015). O objetivo de 1,5°C foi colocado no Acordo por pressão de uma aliança entre países mais vulneráveis aos efeitos das mudanças climáticas, como países em desenvolvimento e países insulares, mas ele ainda é considerado como um objetivo ambicioso por parte considerável dos países (UN ENVIRONMENT; UNITAR, 2017).

No Artigo 2.2 do Acordo de Paris aparece o que é considerado uma diferenciação desse acordo em relação aos anteriores. Nele é colocado que o Acordo deve ser implementado de forma a refletir “equidade e o princípio das responsabilidades comuns, mas diferenciadas e respectivas capacidades, à luz das circunstâncias nacionais diferenciadas” (tradução minha). As terminologias “países desenvolvidos” e “países em desenvolvimento” ainda são utilizadas, mas não são feitas definições claras. Da mesma forma, as “circunstâncias nacionais diferenciadas” também não são definidas de forma específica, abrindo uma ampla gama de possibilidades para diferentes questões nacionais (UN ENVIRONMENT; UNITAR, 2017).

O alicerce da estrutura do Acordo é que todos os países devem determinar quais atitudes serão tomadas no nível nacional com o objetivo de alcançar o propósito do Acordo. Portanto, em suas Contribuições Nacionalmente Determinadas (NDCs – *Nationally Determined Contributions*), cada país deve determinar o que está disposto e o que é capaz de fazer nacionalmente. Assim, de forma geral, as Partes assumem e comunicam em suas NDCs os seus esforços de mitigação, adaptação, financiamento, desenvolvimento de capacidades, transferência de tecnologia e transparência, e a ideia é que tais esforços se tornem mais ambiciosos com o

tempo. Como apresentado durante o Artigo 4 do texto do Acordo de Paris, todas as Partes devem apresentar suas NDCs a cada cinco anos e implementar medidas nacionais para alcançar os objetivos apresentados, refletindo sempre os princípios da Convenção e do Acordo, ainda ressaltando a importância do auxílio aos países em desenvolvimento. Pode-se dizer que a principal obrigação das Partes em relação ao Acordo de Paris é processual, cumprindo com a preparação, comunicação e atualização de suas respectivas NDCs (UN ENVIRONMENT; UNITAR, 2017).

O Acordo de Paris também mostra abordagens de cooperação, tanto baseadas no mercado (*market-based*) quanto abordagens fora dessa linha (*non-market*). Suas abordagens de mercado são parecidas com os mecanismos flexíveis presentes no Protocolo de Quioto, uma voltada para países do Anexo I e outra que permite a participação de Partes não-anexo I¹⁶. No que se refere a questões de financiamento, houve controvérsias nas decisões sobre quem deveria prover apoio financeiro, se somente os países desenvolvidos ou também as Partes em desenvolvimento. Com isso, o Acordo atesta que países desenvolvidos devem (*“shall”*) prover financiamento climático para os países em desenvolvimento, ainda atestando que os desenvolvidos deveriam (*“should”*) liderar a mobilização para financiamento climático. Assim, as demais Partes são encorajadas (*“encouraged”*) a fornecer auxílio voluntariamente (PARIS AGREEMENT, 2015). Além disso, durante os últimos dias de negociação, a ideia de se ter fundos públicos como principal fonte de financiamento foi deixada para trás. A única questão mencionada é a importância desses fundos, menção feita no Artigo 9.3 (UN ENVIRONMENT; UNITAR, 2017).

O Artigo 5 do Acordo foca especificamente em ações de conservação e reforço de sumidouros e reservatórios de carbono, como florestas, oceanos e biomassa. O Acordo de Paris encoraja que as Partes tomem medidas para implementação em relação às estruturas já existentes voltadas para abordagem políticas e incentivos positivos ao REDD+ em países em desenvolvimento, inclusive por meio de pagamentos por resultados. Também é incentivado o uso de abordagens políticas alternativas – como Implementação Conjunta e abordagens de adaptação – para uma gestão sustentável integral de florestas, incentivando também, sempre que

16 Resultados de Mitigação Transferidos Internacionalmente, se assemelhando à Implementação Conjunta e o Mecanismo de Desenvolvimento Sustentável, similar ao MDL (UN ENVIRONMENT; UNITAR, 2017).

possível, benefícios fornecidos por tais práticas que vão além do carbono (PARIS AGREEMENT, 2015).

O conteúdo desse artigo do Acordo de Paris foi resultado de muitos anos de negociação e discussão acerca da inclusão de florestas no regime de clima. Esse tema foi bastante controverso, envolvendo interesses difusos de diversos atores parte das discussões e dividindo opiniões mesmo dentro de grupos de atores da mesma categoria. Desde 1995, na primeira COP realizada, a conservação florestal como medida de mitigação aparece com destaque e ganha espaço na discussão política internacional, com a ideia de plantação de florestas em países em desenvolvimento no contexto das negociações para criação do Protocolo. Bäckstrand e Lövbrand (2006) apresentam a discussão em torno de florestas no âmbito da Convenção como um espaço de disputas discursivas que envolvem os mais diversos atores – como elites políticas, sociedade civil, cientistas e negociadores – em um conflito intrincado, caracterizado por interesses variados e reivindicação por conhecimento (BÄCKSTRAND; LÖVBRAND, 2006 *apud* CARVALHO, 2010).

2.2. FLORESTAS E CLIMA: REDD+ NA UNFCCC

A ideia de Redução de Emissões por Desmatamento (RED) foi introduzida na agenda de discussões internacionais de clima durante a COP 11, em 2003. Essa ideia de um novo mecanismo passa por uma evolução que pode ser evidenciada durante dez anos, até 2013, como ilustrado na figura 1 abaixo (MMA, 2014). Nessa evolução, destacam-se a inclusão de REDD no Mapa do Caminho de Bali (COP 13, 2007); decisões metodológicas tomadas no Acordo de Copenhague (COP 15, 2009); marcos decisórios, como definição de escopo, atividades e salvaguardas nos Acordos de Cancun (COP 16, 2010); decisão sobre salvaguardas e modalidades de níveis de referência (COP 17, 2011); e o Marco de Varsóvia para REDD+ (COP 19, 2013) (MMA, 2014b).

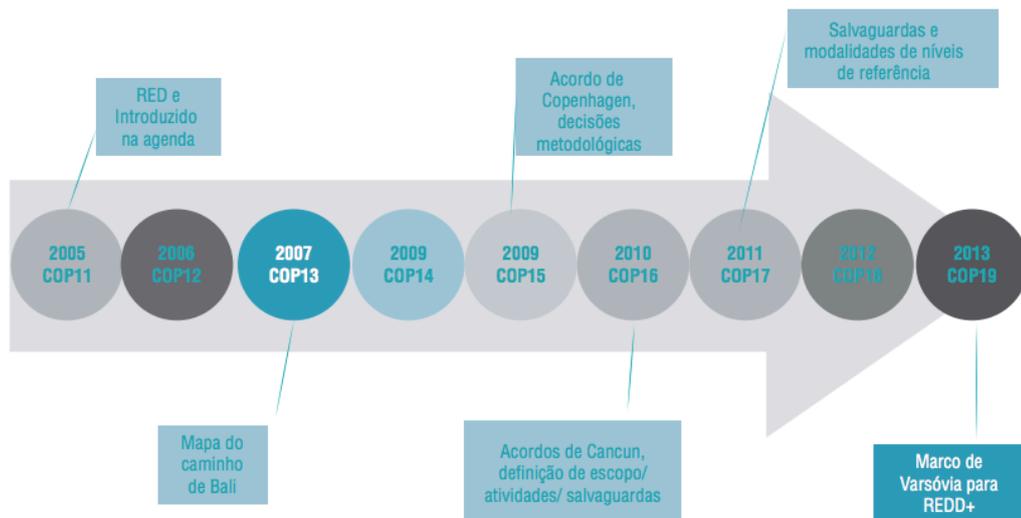


Figura 1 – Histórico de evolução do tema REDD+ na UNFCCC, de 2005 a 2013 (Fonte: MMA, 2014b).

A COP 9, realizada na cidade de Milão em 2003, é considerada um marco quando se trata de clima e florestas, tanto que ficou conhecida como a “COP das Florestas” (CARVALHO, 2010, p. 126). Isso ocorreu devido a várias decisões tomadas relacionadas à inclusão de ações de florestamento, assim como reflorestamento, no MDL e ao guia de boas práticas sobre LULUCF do IPCC. Pode-se dizer que nesse período das negociações uma visão técnico-científica ganhou força e se tornou o ponto de vista vigente para controle das emissões de GEE nesses espaços. Isso é ilustrado pelos discursos acerca de dados científicos, metodologias de medição e verificação, e procedimentos para geração de créditos de carbono (BÄCKSTRAND; LÖVBRAND, 2006).

Em evento paralelo durante essa mesma COP, algumas organizações da sociedade civil apresentaram a proposta de “redução compensada do desmatamento”. Entre essas organizações estavam as ONGs brasileiras IPAM e ISA. A proposta era que as reduções verificáveis de emissões de CO₂ provenientes de desmatamento seriam compensadas por tal mecanismo devido à contribuição ao combate às mudanças climáticas feita pelos países em desenvolvimento. Portanto, com base em uma linha histórica regulada constantemente, as taxas de redução do desmatamento seriam verificadas em períodos anuais e, por meio de monitoramento por satélites, o mecanismo poderia estabelecer metas de redução, assim como compensação por desmatamento evitado (IPAM, 2005; SANTILLI *et al*, 2005). Portanto, esse mecanismo seria voltado para países em desenvolvimento nos quais

há a presença de florestas tropicais, de forma a permitir uma participação mais efetiva deles no empenho global para mitigar as mudanças climáticas, visto que o desmatamento corresponde a emissões significativas nessas nações (SANTILLI *et al*, 2005).

De 2004 em diante, um grupo de ONGs, composto por organizações brasileiras e internacionais, passou a se manifestar de forma favorável em relação à ideia de compensação dos países que possuem florestas tropicais por redução do desmatamento. Depois de algumas apresentações de projetos para inclusão do assunto em várias pautas e conferências, a UNFCCC realizou dois encontros internacionais sobre Redução de Emissões por Desmatamento (RED) em países em desenvolvimento (GRIFFITHS; MARTONE, 2009).

Foi então que, no ano de 2005, uma aliança de países – comandada por Papua Nova Guiné e pela Costa Rica, e tendo o Brasil como apoiador – apresentou pedido oficial para inclusão do tema na agenda da próxima COP, que seria a COP 12 de Nairóbi. O pedido foi aceito pela conferência e no ano de 2006, antes da COP 12, o Brasil apresentou sua visão sobre o assunto, propondo um tipo de mecanismo baseado em um financiamento público. A partir de 2005, a discussão é polarizada em duas posições distintas no que se refere ao financiamento de um mecanismo de RED, um assunto incerto. Uma visão, defendida pelo Brasil, é a de que o mecanismo deveria ser financiado somente por fundos públicos, sem financiamento proveniente de mecanismos de mercado. Essa visão continua sendo defendida pelo governo até o momento. O Brasil a defende com o objetivo de garantir a integridade ambiental do sistema. Essa visão defendida pelo Brasil é minoritária e foi adotada com o argumento de que, ao permitir comercialização de créditos de carbono de projetos de REDD, o equilíbrio ambiental do regime seria ameaçado, visto que tais remoções de carbono podem passar por impasses. A outra posição é a defendida por Papua Nova Guiné, Costa Rica e demais países que submeteram o pedido à UNFCCC, que acredita que REDD deveria ser incluído em algum mecanismo de mercado compensatório (CARVALHO, 2010).

Então, na 13^a COP, que aconteceu em Bali no ano de 2007, as partes presentes notaram que boa parte das emissões vem também da degradação florestal, sendo, junto com o desmatamento, fonte importante de CO₂ e assim RED se tornou REDD (GRIFFITHS; MARTONE, 2009). Segundo o IPAM (2015), desde a COP 13, de Bali, “experiências (projetos, programas e fundos) de REDD e atividades de preparação

vêm sendo desenvolvidas.” Contudo, é preciso diferenciá-las da política de REDD+ que foi construída no âmbito da ONU. Nos anos de 2006 e 2007, os debates passaram a envolver questões mais complexas. Os aspectos socioeconômicos no nível local referente ao uso da floresta por populações locais ganharam relevância, assim como vetores de desmatamento específicos que podem ser encontrados nesses casos. A complexidade dos debates foi se intensificando, incluindo discussões acerca de como agir frente à participação de países com diferentes níveis de capacidade técnico-científica e qual a melhor maneira de agir em relação às diferenças existentes dentro do âmbito nacional (diferenças entre as regiões de um mesmo país). Além disso, os debates passaram a envolver questões sobre como melhor integrar as várias esferas existentes (local, regional, nacional), de que forma os benefícios locais de conservação poderiam contribuir para redução de emissões no âmbito nacional e como permitir que REDD também contribuísse no combate à pobreza e com demais aspectos ambientais (recursos hídricos e biodiversidade, por exemplo) (CARVALHO, 2010).

Um ano depois, em 2008, o REDD entrou no Plano de Ação de Bali. Essa decisão dá início a negociações para um período inédito do regime internacional de clima pós-2012, que deveria ter se iniciado com Copenhagen, em 2009, o que não veio a ocorrer (CARVALHO, 2010). Em Bonn, 2009, durante encontros do SBSTA e SBI, foi usado o termo REDD+. O “+” é utilizado para se referir a inclusão de manejo sustentável de florestas (em inglês, SFM) e aprimoramento dos estoques de carbono das florestas (como reflorestamento, arborização e plantações) dentro do mecanismo. Após discussões em Copenhagen, houve consenso acerca da inclusão de todas essas atividades citadas, passando a ser usado o termo REDD+ (GRIFFITHS; MARTONE, 2009). Dessa forma, é pensado um mecanismo “no qual as reduções das emissões relacionadas ao desmatamento seriam recompensadas através de determinação de valor do carbono salvo” (SKUTSCH; MCCALL, 2010, tradução minha).

As negociações de 2009 sobre REDD+ refletem a complexidade e amplitude que permeiam as diferentes compreensões das Partes do que deveria ser o mecanismo. Foram discutidos o escopo do mecanismo, co-benefícios provenientes de REDD+, salvaguardas, direitos de populações indígenas e comunidades locais, REDD+ como uma ação de mitigação nacionalmente apropriada (NAMA) e fontes de financiamento do mecanismo (CARVALHO, 2010). Nesse ano da COP 15 de Copenhagen, foram

tomadas decisões metodológicas acerca de REDD+. Na Decisão 4/CP.15¹⁷, ficou acordado que os países em desenvolvimento devem estabelecer seus níveis de referência de emissões, ou seus níveis de referência, com transparência e considerando dados históricos, adaptando de acordo com circunstâncias nacionais e levando em conta decisões importantes das COPs (MMA, 2014b).

A COP 16, 2010, estabelece os Acordos de Cancun, que solicitam aos países em desenvolvimento que desenvolvam um plano de ação ou estratégia nacional, levando em conta capacidades e condições nacionais, contendo ações e estratégias de REDD+. Para isso, os países devem avaliar os vetores de desmatamento e degradação, assuntos fundiários, questões de gênero, salvaguardas e a governança florestal, sempre prezando pela participação das comunidades locais e dos povos indígenas (MMA, 2012a; UN-REDD PROGRAMME, 2015). Também foi proposto no Acordos de Cancun que REDD+ seja implementado por meio de três fases: primeiro, o desenvolvimento da estratégia ou plano de ação nacional; segundo, implementação do primeiro item e de atividades de demonstração, aprofundando capacidades e transferência de tecnologia; e, por último, implementação de ações baseadas em resultados medidos, reportados e verificados (MRV) (UN-REDD PROGRAMME, 2015). Ademais, no parágrafo 71 da Decisão 1/CP.16 é requisitado que países em desenvolvimento envolvidos com atividades de REDD+ desenvolvam um nível nacional de referência ou mesmo níveis de referência subnacionais, considerando suas circunstâncias nacionais e respectivas capacidades (MMA, 2014b; UN-REDD PROGRAMME, 2015).

Além disso, no Anexo I da Decisão 1/CP.16, foram estabelecidas salvaguardas que os países em desenvolvimento devem promover na implementação de ações de REDD+ (Quadro 1). Essas salvaguardas focam na garantia de direitos de povos considerados vulneráveis (povos indígenas e populações tradicionais), na integridade ambiental dos resultados de redução de emissões alcançados¹⁸ e no reforço da participação, transparência e governança (MMA, 2012b; UN-REDD PROGRAMME, 2015).

17 Esse é o formato de apresentação de decisões estabelecidas nas COPs. O número “4” indica que foi a quarta decisão apresentada e “CP.15” indica em qual COP ocorreu.

18 Isso é para evitar deslocamento de atividades que causam o desmatamento de uma região para outra e para evitar também “a não-permanência ou perda de estoques de carbono concentrado nas florestas” (MMA, 2012b, p. 1).

SALVAGUARDAS A SEREM PROMOVIDAS E APOIADAS
a. Ações complementares e consistentes com os objetivos de programas florestais nacionais, e convenções e acordos internacionais relevantes
b. Estruturas de governança florestal nacional transparentes e eficazes, tendo em conta a legislação (e soberania) nacional
c. Respeito pelo conhecimento e direitos dos povos indígenas e membros de comunidades locais, tendo em conta as obrigações internacionais relevantes, circunstâncias e leis nacionais, e observando o que a Assembleia Geral da ONU adotou na Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas
d. A participação plena e efetiva das partes interessadas, em particular povos indígenas e comunidades locais, nas ações de REDD+
e. Que as ações sejam consistentes com a conservação das florestas naturais e diversidade biológica, garantindo que as ações de REDD+ referidas nesta decisão sejam utilizadas para a conservação das florestas naturais e seus serviços ecossistêmicos, e para melhorar outros benefícios sociais e ambientais e não para a conversão de florestas naturais
f. Ações para enfrentar os riscos de não-permanência
g. Ações para reduzir o deslocamento de emissões

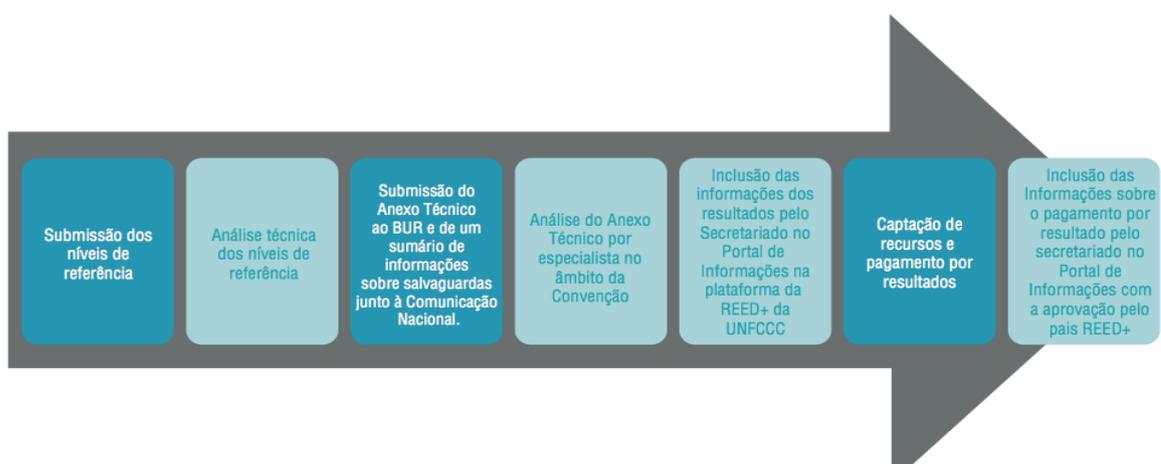
Quadro 1 – Salvaguardas apresentadas na Decisão 1/CP.16/Anexo I da UNFCCC. Conteúdo retirado da Nota Informativa Nº 1 (MMA, 2012a, p. 3).

Durante a 17ª Conferência das Partes, ocorrida em Durban em 2011, foi estabelecida a Decisão 1/CP.17, que indicou aos países em desenvolvimento como eles poderiam sistematizar as informações necessárias para vincular a implementação das salvaguardas. Como é evidenciado pelo MMA (2012b), o principal risco às florestas e aos povos é a não implementação de incentivos e políticas para a redução de emissões e para o aumento dos estoques de carbono. Se as políticas e ações de REDD+ forem desenhadas ou executadas de forma indevida, pode haver repercussões indesejáveis para povos e para as florestas. Isso inclui “o deslocamento de emissões do desmatamento para outras áreas florestadas onde há menor controle do desmatamento e conseqüentemente maior pressão sobre a biodiversidade e sobre grupos vulneráveis” (MMA, 2012b, p. 2). Outros riscos que aparecem são a perda de meios de subsistência tradicionais por parte de povos indígenas e populações tradicionais, exclusão social de certos grupos,

tomada de benefícios de REDD+ por grupos específicos e criação de marcos políticos contraditórios entre si. Portanto, o sistema de informações de salvaguardas foi criado com o intuito de prover informações claras, de fácil acesso, confiáveis e transparentes que indiquem aos atores nacionais e internacionais qual a maneira pela qual as salvaguardas estão sendo seguidas e respeitadas (MMA, 2012b; UN-REDD PROGRAMME, 2015).

Também há avanço considerável em relação aos níveis de referência durante a COP 17 com o estabelecimento da Decisão 12/CP.17. Ela sugere que países em desenvolvimento estão convidados a apresentar voluntariamente propostas de níveis de referência de emissões florestais de acordo com suas possibilidades (MMA, 2014b). A COP não determina a forma como tais níveis devem ser construídos, mas informa que devem ser consistentes com os respectivos inventários de GEE dos países. O anexo dessa decisão apresenta orientações para submissão dos níveis de referência, informando que devem ser apresentadas as metodologias e procedimentos usados na construção dos níveis e indica que as informações apresentadas devem condizer com o guia do IPCC. Após isso, especialistas indicados pelo Secretariado da UNFCCC avaliam a consistência do que for apresentado. Segundo o MMA (2014b, p.4), o “processo de construção e submissão de níveis de referência tem como objetivo incentivar o aprimoramento das capacidades técnicas dos países em desenvolvimento no decorrer do tempo”.

Em 2013, em Varsóvia, ocorreu a COP 19 onde foi estabelecido o Marco de Varsóvia para REDD+ (Decisões 9 a 15/CP.19). Após oito anos de negociações, o Marco define, por fim, uma estrutura internacional de políticas e incentivos para REDD+ em países em desenvolvimento. As Partes chegaram a um acordo acerca das principais regras que devem guiar os países em desenvolvimento para que seus esforços na redução de emissões de GEE na área florestal sejam reconhecidos na esfera internacional e devidamente recompensados. Assim, ficou estabelecido que



os países que desejem se candidatar a receber recompensas devem apresentar um plano de ação ou estratégia nacional, um nível de referência nacional de emissões florestais (ou níveis subnacionais), um sistema nacional de monitoramento que seja transparente e sólido para monitorar e relatar sobre atividades de REDD+, e um sistema de informações de salvaguardas, para que seja evidenciado respeito às salvaguardas na implementação do mecanismo (MMA, 2014a). Portanto, no Marco de Varsóvia para REDD+ é finalmente definido como deve ser o processo para pagamento por resultados, sendo que todo o processo (Figura 2) tem média de duração de 16 meses. A Decisão 9/CP.19 reconhece o GCF como uma entidade chave para conduzir os recursos de forma transparente e previsível aos países que implementam atividades de REDD+. Além disso, outros fundos multilaterais podem prover pagamentos por resultados de REDD+, assim como países em desenvolvimento, que podem fornecer recursos de forma direta. Para isso essas entidades devem seguir as metodologias e condições necessárias estabelecidas na COP 19 (MMA, 2014b; UN-REDD PROGRAMME, 2015).

Figura 2 – Processo de pagamento por resultados de REDD+, como estabelecido na UNFCCC. Caixas escuras: responsabilidades dos países em desenvolvimento. Caixas claras: responsabilidades do Secretariado (fonte: MMA, 2014b).

2.3. FLORESTAS E CLIMA: A DISCUSSÃO NACIONAL

Desde o Protocolo de Quioto, há discussões sobre a inclusão de instrumentos que incentivem a conservação de florestas, de forma a evitar o desmatamento, dentro do protocolo. A posição do Brasil na época era contrária à essa ideia (MAY; MILLIKAN; GEBARA, 2011). Então, como falado anteriormente, em 2003, ambientalistas brasileiros apresentam a ideia de um mecanismo que seja associado aos mercados de carbono e se referem a ele como “redução compensada” (IPAM, 2005; SANTILLI *et al*, 2005).

Ao final de 2006, próximo à COP 12, em Nairóbi, o governo brasileiro apresentou uma proposta para criar incentivos positivos para países em desenvolvimento que reduzissem suas emissões procedentes de desmatamento de forma voluntária, com base em um nível de referência de emissões. A proposta também apresentava a ideia de que não deveria haver “regime mandatário”, ou seja, os esforços voluntários não deveriam envolver objetivos, metas, obrigações futuras e nem períodos de tempo especificados. Além disso, o Brasil estabeleceu nessa proposta que não contemplaria nenhum mecanismo no qual países do Anexo I pudessem usar para

alcançar seus compromissos de redução estabelecidos no Protocolo de Quioto – o chamado *offsetting*. Sendo assim, a proposta brasileira defendia que esses níveis de redução de emissões alcançados fossem adicionais aos compromissos dos países do Anexo I (MAY; MILLIKAN; GEBARA, 2011).

Segundo Griffiths e Martone (2009), a proposta própria de RED do governo brasileiro baseada em financiamento público foi um grande impulso para as opções globais de mecanismos de RED. O Brasil apresentou essa proposta em setembro de 2006 como uma opção que não envolvesse a ligação de esquemas de RED ao comércio de carbono, devido à posição brasileira ser contrária à essa prática.

Então, no encontro do SBSTA, órgão técnico-científico da UNFCCC, em maio de 2007, o governo brasileiro propôs em um documento novas considerações metodológicas adicionais referentes à sua proposta de “abordagens políticas e incentivos positivos para reduzir emissões por desmatamento em países em desenvolvimento” (MAY; MILLIKAN; GEBARA, 2011). Em outubro do mesmo ano, foi lançado o “Pacto pelo Desmatamento Zero” por um grupo composto de nove ONGs¹⁹. O lançamento aconteceu no congresso brasileiro e sua proposta foi de redução das taxas de desmatamento no bioma Amazônia de 14.000 km² em 2005/2006 para zero em 2015 (MAY; MILLIKAN; GEBARA, 2011).

Esse comprometimento tinha como base metas anuais e atitudes que contribuíssem para uma melhor governança florestal, no sentido de abranger mais atores e integrar junto a outras políticas. Essa governança envolvia governos estaduais, principalmente no que se refere à melhoria dos sistemas de licenciamento de propriedades rurais. Outras ações para o pacto incluíam incentivos econômicos voltados para a redução de desmatamento e para a conservação florestal, consolidação de áreas protegidas, realização de projetos de assentamento apropriados à Amazônia e apoio aos povos indígenas. As organizações signatárias do pacto avaliaram que a quantia de R\$ 1 bilhão por ano seria necessária como financiamento para sua implementação e então foi solicitada a criação de um fundo administrado pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), o Fundo Amazônia (MAY; MILLIKAN; GEBARA, 2011).

19 Instituto Socioambiental (ISA), Greenpeace, Instituto Centro de Vida (ICV), Instituto de Pesquisa Socioambiental da Amazônia (IPAM), *The Nature Conservancy* (TNC), Conservação Internacional (CI), Amigos da Terra-Amazônia Brasileira (AdT), Instituto do Homem e Meio Ambiente (IMAZON) e WWF-Brasil (MAY; MILLIKAN; GEBARA, 2011).

Foi em agosto de 2008 que o então presidente Lula criou o Fundo Amazônia, administrado pelo BNDES, por meio do Decreto 6.527 (MAY; MILLIKAN; GEBARA, 2011). O mecanismo do fundo foi idealizado para receber doações para

ações de prevenção, monitoramento, e controle do desmatamento, e incentivos para conservação e uso sustentável do bioma Amazônia nas seguintes áreas: i) gestão de florestas públicas e áreas protegidas, ii) monitoramento ambiental, controle e fiscalização, iii) manejo florestal sustentável, iv) (outras) atividades econômicas baseadas no uso sustentável de florestas, v) zoneamento ecológico e econômico, gestão territorial e regularização de posse de terra, vi) conservação e uso sustentável da biodiversidade, e vii) reabilitação de terras degradadas (FUNDO AMAZÔNIA, 2008 apud MAY; MILLIKAN; GEBARA, 2011, p. 38 e 39).

O decreto também estabeleceu o Comitê Orientador do Fundo Amazônia (COFA), cuja composição consta com representantes do governo federal, dos governos estaduais dos estados da Amazônia, da indústria, da academia e de organizações da sociedade civil (MAY; MILLIKAN; GEBARA, 2011).

De forma parecida com o que foi proposto na COP 12, foi apresentada a ideia de que as doações para o Fundo Amazônia fossem relacionadas à redução de emissões verificáveis de desmatamento na Amazônia. O governo da Noruega fez então uma doação inicial no valor de US\$ 110 milhões para o fundo, sendo que o objetivo era chegar à quantia de US\$ 1 bilhão em dez anos (MAY; MILLIKAN; GEBARA, 2011).

No final do ano de 2008, os governadores do Amapá, Amazonas, Mato Grosso e Pará participaram da Cúpula dos Governadores sobre o Clima Global, em Los Angeles. Lá foram assinados memorandos de cooperação com os estados americanos da Califórnia, Illinois e Wisconsin. Esses memorandos asseguram ações de cooperação sobre mudanças climáticas entre os signatários, com compromissos no desenvolvimento de regulações na redução do desmatamento, que seriam usadas nos mercados dos Estados Unidos. Nesse mesmo evento, o Fundo Global para o Clima (GCF) foi instituído para estabelecer os critérios de implementação de um mecanismo de REDD+ (MAY; MILLIKAN; GEBARA, 2011).

Ainda em 2008, na COP 14 em Poznan, foi lançado o Plano Nacional de Mudança Climática pelo governo brasileiro. O plano propõe redução linear nas taxas de desmatamento em todos os biomas do Brasil, de forma que o objetivo final, sem data definida para ser alcançado, é o desmatamento ilegal zero (MAY; MILLIKAN; GEBARA, 2011). May, Millikan e Gebara (2011) apresentam um gráfico com a redução proposta, colocado aqui abaixo (Figura 3). Para alcançar a meta, o plano

previa fortalecimento do Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm) – criado em 2004 – especificamente a parte de atividades de produção sustentável, e implementação de planos em outros biomas, focando na melhoria do monitoramento das mudanças no uso da terra. O Plano Nacional de Mudança Climática culminou no estabelecimento da Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC). A PNMC oficializou o empenho voluntário do Brasil junto à UNFCCC sendo instituída pela Lei nº 12.187, em 2009, e foi regulamentada pelo Decreto nº 7.390/2010. No decreto foi estabelecida a linha de base de emissões de GEE para 2020, estipulando a elaboração de planos setoriais nas esferas local, regional e nacional (MAY; MILLIKAN; GEBARA, 2011).

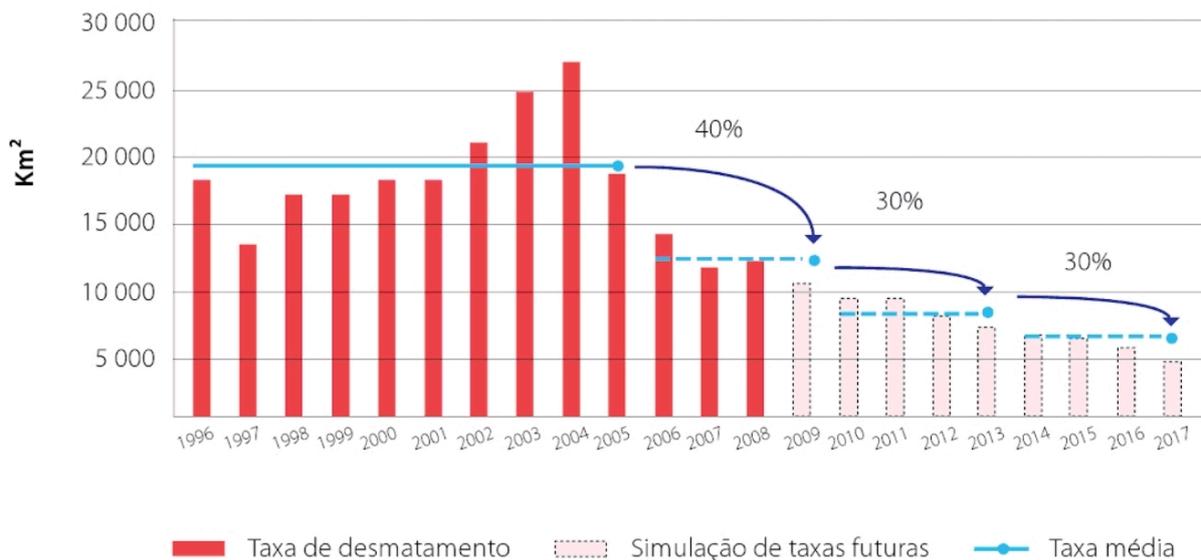


Figura 3 - Taxas de desmatamento, as metas projetadas e linha de base para o desmatamento na Amazônia (fonte: PNMC, 2008 *apud* MAY; MILLIKAN; GEBARA, 2011, p. 39).

Em Palmas, Tocantins, durante encontro do Fórum de Governadores da Amazônia, no meio do ano de 2009, os governadores dos nove estados da Amazônia assinaram uma carta, direcionada ao então presidente Lula, na qual manifestaram apoio ao desmatamento zero na região. Na carta também solicitaram apoio ao governo federal para criação de um esquema de REDD+ – agora com o “+” – baseado no mercado. Os governadores propuseram a formação de uma força-tarefa, com auxílio do governo brasileiro, com especialistas nominados pelos estados amazônicos. O objetivo era propor recomendações sobre posicionamentos a serem adotados na COP 15, de Copenhague. Portanto, a carta propunha a criação

de uma instituição especial dentro do gabinete do presidente que envolvesse os governos federal, estadual e municipal, assim como setores privado e organizações da sociedade civil. Essa instituição seria responsável por organizar o planejamento e implementação de um sistema nacional para redução de emissões. Além disso, a carta também propôs o arranjo de uma missão, chefiada pelo presidente Lula, de governadores dos estados da Amazônia para a COP 15. O objetivo era “apresentar a visão da Amazônia brasileira sobre as principais diretrizes para um novo regime internacional sobre mudanças climáticas” (MAY; MILLIKAN; GEBARA, 2011, p. 40).

O presidente Lula criou a força-tarefa de REDD e mudança climática como resposta à carta dos governadores e, em outubro do mesmo ano, foi lançado o seu primeiro relatório. Nele recomendam a adoção de inovações na posição do governo brasileiro no processo de negociações da UNFCCC. Isso deveria ser feito por meio do apoio financeiro a três modelos de REDD+: um modelo financiado pelo governo; um modelo de créditos de carbono (de mercado, sem compensação); e um modelo de REDD+ voltado para o mercado de compensações pelas emissões dos países do Anexo I. Dessa forma, a força-tarefa recomendou que o mecanismo de compensação para REDD+ fosse ligado aos incentivos para o Anexo I cumprir seus compromissos financeiros adicionais, caminhando para a meta de redução de 40% até 2020. O relatório também solicitou que houvesse precauções para garantir que esses esforços de negociação para um mecanismo compensatório de REDD não afetassem de forma negativa os demais mecanismos compensatórios, como aqueles não comerciáveis no mercado e as ações de mitigação nacionalmente apropriadas (NAMAs). Os governadores dos estados amazônicos apoiaram essas propostas em encontro realizado em outubro de 2009 (MAY; MILLIKAN; GEBARA, 2011).

No mesmo mês, foi realizado um encontro interministerial com a participação do presidente Lula sobre o posicionamento brasileiro em Copenhague. O MMA mostrou uma proposta que envolve o reconhecimento de NAMAs e REDD+ como compensação para emissões provenientes de países em desenvolvimento. Contudo, para isso, os países desenvolvidos deveriam assumir metas para redução de emissões que fossem superiores a 25% até 2020, isso em relação a um cenário de referência – *business as usual scenario* (BAU) – e manter o compromisso financeiro com o Fundo de Adaptação e ações de mitigação em países em desenvolvimento. Outra condição era a de que os países em desenvolvimento honrassem seus compromissos de mudar as trajetórias do BAU, proposta em redução de 10% a 20%

até 2020. A proposta do MMA pressupõe a formulação de NAMAs em três frentes: uma NAMA de florestas – REDD+ para Amazônia e cerrado; outra para aumento de biomassa e demais recursos renováveis voltados para geração de energia; e outra para implementação de processamento de siderurgia verde²⁰. Essas três áreas seriam para garantir fundos de contrapartida para reforçar o PNMC, de forma a alcançar as reduções de 40% até 2020 (MAY; MILLIKAN; GEBARA, 2011). A NAMA floresta incluiria apoio ao PPCDAm, apresentando metas mais ambiciosas do que aquelas colocadas pelo PNMC: redução de 42% nas taxas de desmatamento em períodos de cinco anos – o início no período sendo de 2006 a 2010, tendo como base as taxas anuais de 1996 a 2005 (MAY; MILLIKAN; GEBARA, 2011). Assim, a meta seria a redução de 80% das emissões provenientes da Amazônia brasileira até 2020, em comparação com o primeiro tempo de referência (Figura 4, abaixo).

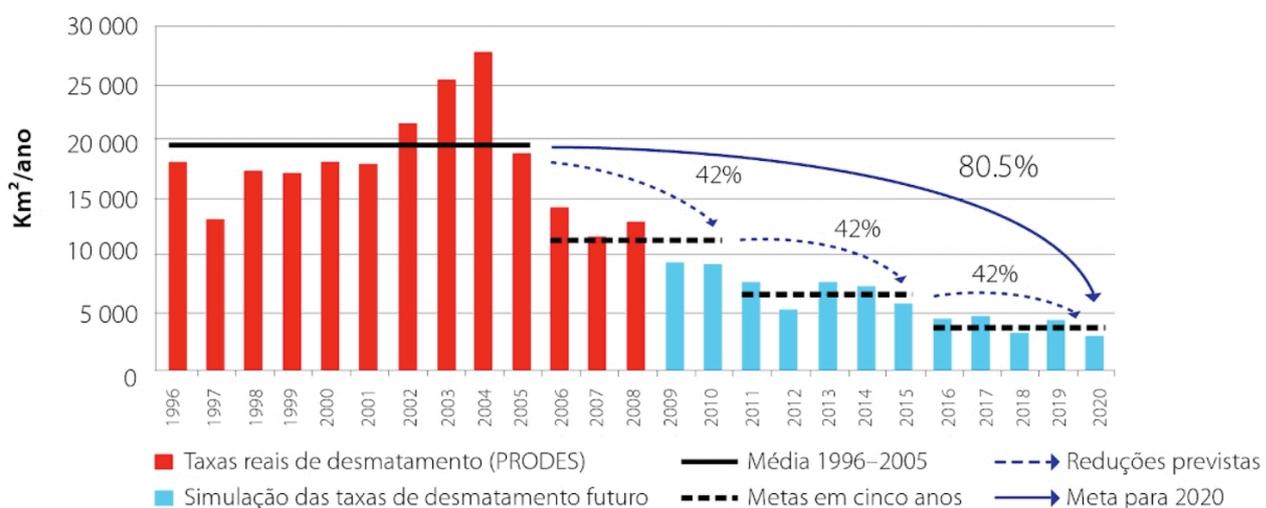


Figura 4 – Metas de redução nas taxas de desmatamento da Amazônia Legal em períodos de cinco anos (fonte: MAY; MILLIKAN; GEBARA, 2011, p. 41).

Enquanto isso, desde 2007 e até 2009, houve a introdução de projetos-piloto de REDD nos estados da Amazônia (Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Pará e Rondônia) e em 2010, foi incorporado um decreto no qual há permissão para proprietários de terra privadas comercializarem créditos de carbono relacionados ao desmatamento evitado. Além da escala governamental, o REDD+ criou

²⁰ Essa siderurgia “verde” seria por meio de uso de carvão vindo de reflorestamento e não de florestas nativas, como costuma ser (MAY; MILLIKAN; GEBARA, 2011).

oportunidades para a realização de ações de combate ao desmatamento também na escala de projetos demonstrativos (REDD SOCIOAMBIENTAL, 2009). Contudo, na época de seu desenvolvimento, foi apontado que

os mecanismos de governança necessários para que estas oportunidades sejam traduzidas em reduções efetivas de desmatamento, benefícios à conservação da biodiversidade, benefícios sociais e respeito aos direitos de povos indígenas e das populações tradicionais, ainda não estão estabelecidos. Isso implica em uma situação de risco em que, tanto os projetos de carbono, como os programas governamentais, podem gerar impactos indesejáveis às populações tradicionais e à biodiversidade, ou não resultar em reduções efetivas das taxas de desmatamento (REDD SOCIOAMBIENTAL, 2009, p. 2).

Dessa forma, em 2009, no Seminário Katoomba, organizações da sociedade civil (dentre elas ONGs, produtores rurais e movimentos sociais) resolveram desenvolver princípios e critérios socioambientais necessários para programas e projetos de REDD+ no Brasil. Esse documento mais tarde se tornaria base para desenvolver o sistema de salvaguardas necessárias para validação dos projetos de REDD+ brasileiros. Para que a abrangência fosse nacional e para que houvesse reconhecimento por parte da sociedade brasileira, este processo de elaboração do documento precisaria “necessariamente envolver os diferentes setores envolvidos ou afetados pela questão de REDD, ser transparente e aberto à participação pública” (REDD SOCIOAMBIENTAL, 2009, p. 2).

Então, em 2010, iniciam-se os espaços de discussão para uma política nacional de REDD+. O MMA estabelece três grupos de trabalho técnico sobre temas relevantes – financiamento; repartição de benefícios; e arranjos institucionais – de forma a aconselhar o ministério no desenvolvimento da política nacional (MAY; MILLIKAN; GEBARA, 2011). É nesse ponto que se inicia um debate para criação de uma Estratégia Nacional para REDD+ (ENREDD+), coordenado pelo MMA. O governo federal inicia a elaboração de uma estratégia nacional para consolidar seu empenho e para alcançar as metas de redução de emissões calculadas na PNMC, com redução do desmatamento no Cerrado e na Amazônia até 2020 (MMA, 2012a). Além dos grupos de trabalho formados por diversos atores²¹, foi criado um site destinado especificamente ao REDD+ no país (REDD+ BRASIL, 2017c).

Foi então criado um Grupo de Trabalho Interministerial sobre REDD+ (GTI REDD+) também sob coordenação do MMA em 2011. O GTI contava com a

21 Segundo o MMA, os grupos envolviam cerca de 120 atores de 58 instituições (REDD+ BRASIL, 2017).

participação da Casa Civil, Secretaria de Assuntos Estratégicos, Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação, Ministério da Fazenda, Fundação Nacional do Índio (FUNAI), Serviço Florestal Brasileiro (SFB), Ministério das Relações Exteriores (MRE), Ministério do Desenvolvimento Agrário e Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Em 2012, surgiu a Força Tarefa sobre REDD+, estabelecida em conjunto com os estados amazônicos. Essa força tarefa foi coordenada pela Casa Civil e participaram dela também o MMA, o Ministério da Fazenda, Ministério de Ciência, Tecnologia e Inovação, o MRE e o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. No mesmo ano, foram realizadas reuniões com membros da sociedade civil organizada, representantes indígenas e também com o setor privado. O objetivo dessas reuniões e organizações de grupos de trabalho era construir a ENREDD+, de forma a criar consensos acerca do mecanismo no Brasil e desenvolver algo que contribuísse para a PNMC, seguindo as decisões tomadas pelas COPs em relação ao REDD+. Segundo o MMA, foram realizadas oficinas com a FUNAI para desenvolver uma abordagem sobre questões indígenas para a Estratégia Nacional e o diálogo com a sociedade civil permitiu o encabeçamento de um Painel Técnico sobre salvaguardas no mecanismo (REDD+ BRASIL, 2017c).

2013 foi o ano no qual foi elaborada a primeira versão da ENREDD+, de maneira que em 2014 foi apresentada nova versão considerando modificações causadas pelo estabelecimento do Marco de Varsóvia para REDD+ (aprovado na COP 19). Segundo o MMA, em 2015 foram fortalecidos os diálogos com governos estaduais, sociedade civil e representantes indígenas por meio de reuniões para tratar sobre a ENREDD+ e REDD+ na UNFCCC. Isso foi feito com o documento da ENREDD+ já em tramitação no Poder Executivo Federal (REDD+ BRASIL, 2017c).

2.4. CONAREDD+: A IMPLEMENTAÇÃO DE REDD+ NO BRASIL

Foi instituída, com o Decreto Nº 8.576, de 26 novembro de 2015²², a Comissão Nacional para Redução das Emissões de Gases de Efeito Estufa Provenientes do Desmatamento e da Degradação Florestal, Conservação dos Estoques de Carbono Florestal, Manejo Sustentável de Florestas e Aumento de Estoques de Carbono Florestal - REDD+, referida como CONAREDD+ (BRASIL, 2015). O decreto

22 Disponível online em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Decreto/D8576.htm.

em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Decreto/D8576.htm.

determina que a comissão “será responsável por coordenar, acompanhar e monitorar a implementação da Estratégia Nacional para REDD+ e por coordenar a elaboração dos requisitos para o acesso a pagamentos por resultados de políticas e ações de REDD+ no Brasil” (BRASIL, 2015). O Decreto também delegou à Ministra de Estado do Meio Ambiente, que na época era a Izabella Teixeira, a função de estabelecer a ENREDD+. Isso foi feito por meio da Portaria MMA nº 370, de 02 de dezembro de 2015 (REDD+ BRASIL, 2017c).

Pode-se dizer que o principal documento, que guia a política nacional, para REDD+ no país é a ENREDD+. Ela foi elaborada de 2011 a 2014 e nela são apresentados os elementos necessários para o reconhecimento de resultados de REDD+, estipulados nas negociações das COPs e no âmbito global da UNFCCC:

(i) uma estratégia ou plano de ação nacional; (ii) um nível de referência nacional de emissões florestais ou nível de referência florestal (ou, como uma medida interina, os correspondentes níveis subnacionais); (iii) um sistema nacional robusto e transparente para o monitoramento florestal e a relatoria das atividades de REDD+; e (iv) um sistema de informações sobre a implementação das salvaguardas de REDD+ (MMA, 2016).

O documento também estabelece quais órgãos do estado estão envolvidos, além de determinar as instâncias responsáveis por cada etapa e cada função e por montar uma hierarquia de organização burocrática para a implementação de REDD+ no Brasil. A Comissão Nacional (CONAREDD+) é a instância mais alta, “responsável por coordenar, acompanhar e monitorar a implementação da Estratégia Nacional para REDD+ do Brasil” (MMA, 2016). Sua formação é composta por Ministério do Meio Ambiente; Ministério da Fazenda; Ministério das Relações Exteriores; Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação; e Secretaria de Governo e Casa Civil da Presidência da República. Além disso, no documento também consta que dois representantes de governos estaduais, um representante dos municípios e dois representantes da sociedade civil serão convidados a fazer parte da CONAREDD+. O MMA fica definido como o presidente da comissão, atuando como ponto focal para REDD+ do Brasil junto à UNFCCC (MMA, 2016).

A sociedade civil organizada tem direito à dois representantes titulares e dois suplentes na CONAREDD+, totalizando quatro membros. Os representantes foram indicados pelo Fórum Brasileiro de Mudança do Clima (FBMC) e a configuração

acordada entre esses representantes foi que quem ocuparia as vagas titulares seriam a Articulação dos Povos Indígenas do Brasil e o Conselho Nacional das Populações Extrativistas. Então, como suplentes, tem-se o Observatório do Clima (OC) e o Grupo Carta de Belém (GCB) respectivamente²³.

O MMA também exerce função de Secretaria Executiva da Comissão Nacional, sendo que é

responsável por elaborar a documentação técnica sobre os requisitos necessários para acessar pagamentos por resultados de REDD+, desenvolver e implementar o sistema de informação sobre salvaguardas; autorizar entidades financeiras indicadas pela Comissão Nacional a captar recursos de pagamentos por resultados REDD+; e emitir diploma reconhecendo o pagamento por resultados REDD+ alcançados pelo País (MMA, 2016).

Abaixo da comissão há o Grupo de Trabalho Técnico sobre REDD+ (GTT), responsável por prover insumos técnicos para o processo de monitoramento dos resultados de REDD+ no âmbito da UNFCCC. Ele é formado por especialistas de universidades e instituições federais de referência na área, sendo que as especialidades envolvem temas como florestas, clima, ecologia, mapeamento e negociações no âmbito da UNFCCC. As atribuições do GTT incluem levantamento de dados sobre resultados e metodologias sobre redução de emissões provenientes do setor de LULUCF no Brasil, revisão de conteúdo técnico acerca das submissões brasileiras à UNFCCC, comunicação com especialistas internacionais e fornecimento de *inputs* durante avaliação das submissões brasileiras (MMA, 2016). Algumas das instituições representadas no GTT são o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE), a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA) e a Universidade de Brasília (UnB) (REDD+ BRASIL, 2017b).

A comissão pode também instituir Câmaras Consultivas Temáticas (CCTs) para subsidiar sua tomada de decisão. Elas serão formadas por especialistas da sociedade civil e de entidades públicas e privadas convidadas pela CONAREDD+ (MMA, 2016). Durante a primeira reunião extraordinária da CONAREDD+, foram instituídas três CCTs, como apresentado nas Resoluções nº 01, 02, 03 e 04 de 11 de julho de 2016²⁴ (BRASIL, 2016). São elas: CCT sobre Salvaguardas (CCT-Salv) – responsável pelo acompanhamento das Salvaguardas de Cancun – CCT Pacto Federativo (CCT-Pact) – responsável pelo acompanhamento da convergência e

23 A tabela com os membros mais atuais da CONAREDD+ encontra-se no Anexo D.

24 Disponíveis em: http://redd.mma.gov.br/images/publicacoes/conaredd_res01a04_2016.pdf.

complementaridade entre políticas de florestas e mudança do clima, níveis municipal, estadual, federal – e CCT Captação e Distribuição de Recursos Não Reembolsáveis (CCT-CDRNR) – foi responsável por questões relacionadas à captação de recursos e distribuição de benefícios (BRASIL, 2016). Essa última efetuou cinco reuniões e concluiu seus trabalhos em agosto de 2017, de forma que nesse período “elaborou subsídios necessários para a proposição da Fase I da captação descentralizada de pagamentos por resultados de REDD+” (REDD+ BRASIL, 2017a).

A Estratégia Nacional divide-se em três linhas de atuação, sendo elas i) coordenação de políticas públicas de mudança do clima, biodiversidade e florestas, incluindo salvaguardas; (ii) mensuração, relato e verificação de resultados (MRV); e (iii) captação e distribuição de recursos de pagamento por resultados de REDD+. Um dos seus objetivos é promover a integração entre ações e políticas já em andamento de forma a ampliar os impactos positivos. Sendo assim, foram pensados três aspectos principais para guiar as políticas de REDD+ no país. Primeiro, em um nível estratégico, tem-se a PNMC e o Código Florestal como fornecedores de diretrizes centrais para ações de REDD+ brasileiras. Depois em um nível tático-operacional, tem-se como instrumentos de integração e articulação de atividades de REDD+ os Planos de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento nos biomas, até agora o PPCDAm, desde 2004, e o PPCerrado, desde 2010. Por fim, tem-se os instrumentos financeiros nacionais que concedem recursos para as ações de mitigação associadas à REDD+, sendo os principais o Fundo Amazônia e o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima, os dois com comitês presididos pelo MMA e em parceria com o BNDES (MMA, 2016).

Até o presente momento, a CONAREDD+ instituiu 12 resoluções, incluindo resoluções acerca da interpretação de salvaguardas no contexto brasileiro, distribuição e limites de captação de pagamentos por resultados no bioma Amazônia e a elegibilidade de entidades federal e estaduais para acesso a esses pagamentos. Em relação à participação da sociedade civil organizada, o OC recentemente se retirou da CONAREDD+ como forma de protesto. Eles requerem uma reforma na constituição da Comissão no que diz respeito ao número de assentos destinados à sociedade civil organizada, afirmando que a representação ainda é muito desigual dentro da instituição. Até o fechamento desse trabalho, o OC ainda não havia retornado para a CONAREDD+.

2.5. CONSIDERAÇÕES SOBRE REDD+ NO BRASIL

Para Moutinho *et al.* (2011), o Brasil conseguir definir uma estratégia de REDD+ nacional que sirva de exemplo e modelo para os demais países é a única forma de o país se consolidar internacionalmente como líder. Para os autores, a estratégia deveria se firmar tanto em nível nacional quanto em nível dos estados. Assim, haveria dois objetivos principais: validar financeiramente esforços para manter o estoque de florestas e reduzir a emissão de GEE. A estratégia deve garantir que a distribuição de benefícios seja justa e transparente, beneficiando de forma proporcional os esforços de preservação das florestas. No mais, para que a agricultura e criação de gado se transformem de fato em atividades de baixo carbono é preciso que haja um investimento financeiro enorme. Essas ações, juntamente com comando e controle, permitiriam a criação de uma economia baseada na valorização das florestas e não na valorização do desmatamento (MOUTINHO *et al.*, 2011)

O que pode ser verificado no Brasil, assim como em outros países em desenvolvimento, é o crescimento da descentralização de políticas voltadas para recursos naturais, visando melhoria na gestão e adaptação a condições locais específicas. Atualmente, os três níveis de governo (municipal, estadual, federal) têm autoridade para legislar sobre assuntos ambientais, incluindo florestas. Assim, nos últimos anos, a tendência à descentralização envolve novos desafios para o fortalecimento da governança florestal nos níveis local e estadual. É possível observar indicativos de que os estados lideram estratégias de conservação florestal, por meio de iniciativas subnacionais licenciamento, aplicação da lei e regularização de posse de terra. Essas ações descentralizadas recebem, por vezes, apoio do governo federal e de agências internacionais (MAY; MILLIKAN; GEBARA, 2011).

Dentro das discussões de REDD+, acerca de seu funcionamento e implementação, surgem alguns dilemas e posicionamentos diversos em relação a quais medidas tomar e qual melhor forma de aplicar o mecanismo. A maior parte das dúvidas que cercam o mecanismo REDD+ nas negociações internacionais são, na verdade, questões políticas e não técnicas. Houve muita discussão sobre se o mecanismo deveria se basear no mercado ou em um fundo. Além disso, há também o debate sobre qual abordagem seria mais apropriada, a nacional (*national approach*) ou a subnacional (*sub-national approach*). A nacional seria basicamente

uma abordagem controlada pelo governo, enquanto a outra se refere a uma abordagem controlada majoritariamente por atores não-governamentais. Os países tem mais interesse na abordagem nacional, visto que teriam mais controle sobre suas florestas. Porém, a subnacional seria melhor no sentido que haveria mais pessoas capacitadas que pudessem lidar com iniciativas independentes. Entretanto, é importante observar que para o mecanismo REDD+ diminuir as emissões de forma significativa uma forte abordagem nacional com espaço e recompensas para manejos locais de floresta seria essencial (SKUTSCH; MCCALL, 2010).

O Brasil sempre fora um ator central no que concerne mudanças climáticas e se compromete com a redução do desmatamento e da degradação, procurando chegar aos objetivos de REDD+. Os fracassos ao tentar atingir tais objetivos se devem muito ao sistema administrativo do país, que muitas vezes contribui para uma fragmentação ao invés de uma integração política e administrativa (FATORELLI *et al.*, 2015). No Brasil, os principais desafios identificados na implementação do REDD+ foram “coordenação eficaz entre os diferentes atores envolvidos (sociedade civil, governo e iniciativa privada); contradições entre políticas florestais e outras políticas; e a falta de um reforço jurídico” (LANG, 2015, tradução minha).

Fatorelli *et al.* (2015), em seu relatório, mostram que as ONGs são uma peça chave na concretização de uma coordenação eficaz. O relatório mostra como funcionam as redes de atores envolvidos com REDD+, que são bastante coesas, e as ONGs são atores centrais em ambas as redes analisadas, de informação e de colaboração. Em ambas as redes, os atores considerados tanto mais centrais quanto mais mediadores foram ONGs nacionais. As ONGs formam um grupo coeso e em alguns casos são o único link que alguns atores possuem na rede de colaboração. A maioria das ONGs estão ligadas (direta ou indiretamente) umas as outras, o que ressalta como ONGs nacionais são importantes facilitadoras de fluxos de informação e de colaboração. A estrutura organizacional flexível dessas organizações facilita o seu papel de aprimorar políticas de coordenação e de liderança em organização de comunidades. Doadores também se destacam nessas funções, com destaque para a *German Federal Enterprise for International Cooperation* (GIZ), segundo o relatório (FATORELLI *et al.*, 2015).

Apesar das ONGs nacionais formarem a maior coalizão na rede de colaboração e isso ser importante para novos caminhos para o REDD+ no país sejam tomados, falta ainda uma ligação com demais atores que não sejam ONGs. Principalmente o

setor privado, que apesar de ser grande causador de desmatamento e degradação, encontra-se muito isolado. Portanto, há o desafio de unir ONGs e governo em uma governança de múltiplos atores e que engaje de forma eficaz o setor privado no mecanismo (FATORELLI *et al.*, 2015).

Lang (2015), apesar de concordar que as ONGs são os atores chave no mecanismo REDD+, critica veementemente esse relatório. Isso porque afirma que não consideraram a opinião de ONGs que são contra o mecanismo REDD+ e sua valorização de reservas de carbono. Algumas ONGs acreditam que essa política faria com que os indígenas e populações locais que dependem da floresta saíram prejudicados, pois possibilitaria que tomassem suas terras como forma de tentar trocá-las no mercado de REDD+ como áreas conservadas de valor alto, além de alto risco de corrupção que pode vir junto com a implementação do mecanismo no Brasil (LANG, 2015).

Percebe-se, dessa forma, como REDD+ é uma temática complexa, que envolve múltiplas peculiaridades e diversos interesses que a permeiam. Apesar de as negociações no âmbito internacional já terem se encerrado e o instrumento ter sido estabelecido, continuam os debates acerca da sua implementação. O Brasil é um dos países mais avançados no tema, mas ainda perduram discussões acaloradas sobre o assunto e divergências de interesses quanto à melhor forma de aplicação do mecanismo no Brasil. No centro das disputas de interesses e discussões, encontra-se a sociedade civil organizada, as ONGs. O próximo capítulo é voltado para esses atores e sua participação nas negociações, discussões e implementação no complexo processo de políticas de REDD+.

CAPÍTULO III

MISSÃO E VISÃO DAS ONGS PARA UM MECANISMO DE VALORIZAÇÃO DAS FLORESTAS

Como pode ser percebido por meio do capítulo anterior, REDD+ é um assunto no qual manifestam-se disputas entre diferentes interesses. Por ser um tema que envolve questões técnicas e discussões sobre compensações financeiras e formas de financiamento, as discussões em torno de como seguir com o processo costumam ser acaloradas, como foi apresentado durante as entrevistas realizadas para a pesquisa. Ao se falar em valorização da floresta em pé, REDD+ envolve discussões acerca da precificação de um recurso natural, da segurança de populações tradicionais e povos indígenas – assim como de seus direitos – da participação do setor privado e ainda da relação de países em desenvolvimento com países desenvolvidos.

A sociedade civil organizada está envolvida de forma direta e indireta nas discussões, se envolvendo não só com as preocupações ambientais do mecanismo, mas também com as sociais. Contudo, fica bastante claro que a sociedade civil organizada não pode ser vista como uma unidade indivisível. As ONGs, parte dessa sociedade, provam que mesmo dentro do mesmo grupo e setor há divergências, principalmente em um tema de nuances como esse. Elas apresentam posicionamentos diferentes em relação a vários aspectos de REDD+, de forma que representam diferentes interesses, como apresentado por um dos entrevistados:

Tem um núcleo de ONGs que é contra qualquer possibilidade de offset, há aquelas que defendem, há algumas que são contra REDD+, acham que não tem que vincular preço e valor à natureza, ao meio ambiente, à floresta e à biodiversidade, que isso é uma afronta aos povos indígenas e comunidades tradicionais. Mas muitos que apoiam o mecanismo acham que não deve ser um mecanismo de compensação, enquanto outros acham que toda e qualquer possibilidade de financiamento seria bem-vinda, já que as florestas continuam indo abaixo. Existe um espectro grande na sociedade civil na maneira como olham para REDD+ (RITTLL, 2018, Entrevista 7).

Ao todo foram entrevistados representantes de 13 Organizações Não-Governamentais, de diferentes origens, acerca de REDD+ e suas negociações. Esse capítulo se destina a discutir as diferentes posições tomadas pelas instituições em relação ao REDD+. Portanto, aqui cumpro o objetivo específico de averiguar as formas como as políticas de REDD+ são abordadas no país pelas ONGs, suas

estratégias e limitações. Ele foi dividido em seis partes, e cada uma trata de um assunto abordado nas entrevistas e que ilustra as opiniões daqueles envolvidos nos processos de REDD+. As seções são sobre: i) o escopo do instrumento; ii) as três coligações discursivas identificadas dentro do segmento das ONGs entrevistadas; iii) a participação desse ator junto ao mecanismo; iv) as estratégias e limitações; v) as salvaguardas de REDD+; e vi) a escala subnacional do mecanismo.

3.1. ESCOPO DE REDD+: AS VÁRIAS NUANCES DO INSTRUMENTO

Ao realizar as entrevistas, foi possível perceber os diferentes entendimentos do que deve ser o instrumento de REDD+. Pode-se notar que essas visões variam de acordo com os interesses de cada ONG, sua atuação e seu posicionamento frente ao instrumento. A complexidade parte de que essa é uma temática que envolve discussões técnicas, desenvolvimento de metodologias, medições de emissões, como quantificar as emissões evitadas, como evitar vazamentos, questões de monitoramento, quais esferas de atuação do mecanismo, financiamento, arrecadação de recursos e repartição de benefícios. Colocar tudo isso dentro de políticas viáveis é trabalhoso e, além disso, há ainda questões políticas a serem consideradas, como problemas relacionados à posse de terra no Brasil, direitos de povos indígenas e comunidades tradicionais, a integração com políticas já existentes e a integração de diferentes âmbitos governamentais, assim como entre interesses de participantes variados (FATORELLI *et al*, 2015). Portanto, os debates acerca da natureza do mecanismo – se ele deve ser baseado em mercado ou em fundos – e acerca da escala dele – nível de projetos, subnacional, nacional – estão sempre presentes.

Rodrigo Freire, vice-coordenador na TNC, apresenta que REDD+ já passou por tantos conceitos e é abordado de forma tão aberta que é difícil definir o que pode ser considerado como parte do mecanismo (Entrevista 13). Paulo Moutinho, pesquisador sênior do IPAM que ajudou cunhar o termo de Redução Compensada do Desmatamento, entende que REDD+ é uma política pública que procura apresentar metas de performance pequenas para redução do desmatamento e criar mecanismos de compensação para isso. Ele afirma que disso acabou derivando REDD+ como mecanismo de *offset*, ou seja, o uso da redução do desmatamento para abater parte das metas a serem cumpridas por países. Disso também surgiu “uma contaminação de REDD+ em sentido de projeto, na proliferação grande de

projetos” (MOUTINHO, 2018, Entrevista 5). Então, o que vem sendo proposto há algum tempo é o “REDD jurisdicional”²⁵ que trabalhe no âmbito da nação, mas “sempre com a visão de política pública abastecida por uma cesta de opções de compensação, que poderia incluir *offset*, mas não necessariamente só isso” (MOUTINHO, 2018, Entrevista 5). Para Moutinho, essa contaminação da ideia inicial de REDD+ por projetos e como sinônimo de *offset*, acabou tirando uma possibilidade boa de REDD+ “vingar no chão”. Para ele, tem-se excelentes experiências no âmbito de REDD jurisdicional, embora sejam poucas experiências, e tem-se muitas péssimas experiências em REDD como projeto. Além disso, Moutinho evidencia que há lentidão no âmbito da UNFCCC em tocar REDD+ em uma esfera mais efetiva e global (Entrevista 5).

Renato Araújo, membro da equipe técnica do ISPN, acredita que o tema é de difícil compreensão, afirmando que não era muito fácil de entender, assim como não era fácil conseguir informações sobre REDD+ quando participava de discussões promovidas pelo MMA. Para ele, uma grande confusão que existia na época, com resquícios ainda hoje, é a separação dos vários tipos de REDD+. Renato afirma que havia uma grande divisão no debate: metade falando sobre nível de projetos, outra metade falando sobre nível nacional. Além disso, havia também no debate a preocupação com a compatibilidade metodológica em relação à essa divisão, visto que cada projeto que estava sendo elaborado possuía sua metodologia. Considerando que, com a Estratégia Nacional, tudo teria que ser compatibilizado e uniformizado para contabilidade, isso se tornava um problema. Outra questão seria em relação aos projetos que já houvessem recebido pagamentos. Ao ser estabelecida uma contabilidade nacional, haveria o risco de o projeto entrar duas vezes na contabilidade. Essas eram preocupações constantes em relação ao REDD+ e, segundo Araújo, essas perguntas ficavam sem respostas (Entrevista 2).

Adriana Ramos, coordenadora do ISA, afirma que a proposta do mecanismo “vem no sentido de garantir o reconhecimento das formas tradicionais de manejo e conservação das florestas e garantir recursos pra apoiar os projetos nesse sentido” (RAMOS, 2018, Entrevista 9). Para Ramos, o instrumento é de certa forma uma nova roupagem para outras estratégias que precederam ele, estratégias essas que eram mais vinculadas à convenção de biodiversidade e que vinham na lógica de

25 REDD é usado aqui como sinônimo de REDD+.

garantir apoio aos projetos das comunidades locais que ajudam a conservar a floresta. Apesar de considerar que REDD+ teve uma formulação interessante nesse sentido, Ramos acredita que sua eficácia é baixa, porque na verdade ele não conseguiu agregar nada de novo do ponto de vista de recursos. Portanto, em sua visão,

ele continua sendo um mecanismo pelo qual os recursos de cooperação internacional voltados pra floresta chegam nas comunidades e nos projetos. Mas, a ideia é de que ele seria um mecanismo que teria uma abordagem de mercado que, portanto, daria uma alavancagem com um volume maior de recursos para além dos recursos da cooperação. Isso não se efetivou no Brasil (RAMOS, 2018, Entrevista 9).

Ricardo Mello, coordenador na WWF-Brasil, apresenta que “o mecanismo tenta mudar uma trajetória de uso da terra por decisões econômicas, essa que é a base” (MELLO, 2018, Entrevista 3). Para ele, a ideia conceitual é que, para você retirar ou reduzir emissões de carbono resultantes de mudança do uso da terra pela remoção de floresta, deveria ter um mecanismo que possibilitasse valorizar os recursos florestais ou mudar o custo benefício de você retirar floresta. Portanto REDD+ possibilitaria ter incentivo financeiro pra mudar de padrão, além de cobrar comprovação que isso estaria acontecendo, evidenciando mudança. Sendo assim, a natureza tem um valor que precisa ser quantificado e valorado. Dessa forma, esse valor precisa ser pago para quem preserva a natureza, porque de outra forma ela pode ser direcionada para outro tipo de uso que leva a maiores emissões (Entrevista 3).

Mello afirma ainda que não foi possível alavancar financeiramente o modelo no Brasil até o momento, sendo que ainda não fica claro como viabilizar isso. Em sua opinião, mesmo o governo fazendo esforços de captação de doações que estimulem isso, ainda há um longo caminho a percorrer em relação a aspectos tributários e à implantação do Código Florestal, isso apenas do ponto de vista florestal. Mello diz que o governo se coloca contra a opção de *offset*, o que tornaria possível arrecadar dinheiro através de emissões da aviação civil, por exemplo. Sem essa captação de recursos, não fica claro orçamentariamente como isso vai ser implementado de forma efetiva. O coordenador da WWF-Brasil afirma, porém, que há o PPCDAm, que é um plano muito importante para atingir as metas de desmatamento e que está avançando. Contudo, esse avanço ocorre mais em termos de fiscalização do que em termos de uma política ligada a REDD+. Já em relação ao entendimento do que é o tema, atualmente há melhora do ponto de vista do que

pode ser percebido anteriormente. Porém, para se configurar em algo que seja considerado uma política operacional no Brasil ainda está muito longe, segundo Mello (Entrevista 3).

O principal ponto de inovação de REDD+ para Alice Thuault, diretora adjunta do ICV, é que “ele se propõe a viabilizar acessos diretos a recursos para pessoas que moram na floresta, que lidam todos os dias com a fronteira do desmatamento. São atividades que já existem, mas que precisam ganhar escala” (THUAULT, 2018, Entrevista 4). Ao condicionar o acesso a recursos à uma comprovação de que o desmatamento está sendo reduzido, é introduzida a inovação que está por trás de REDD+. Para Thuault, a eficácia de REDD+ se sustenta pelo monitoramento, no sentido de ter que haver uma cadeia lógica que deixe muito claro que a atividade está reduzindo desmatamento. Em sua opinião, REDD+ não é projeto e nem é de atores privados necessariamente, ele pode assumir varias formas dependendo das questões, e provavelmente não irá se configurar como um dinheiro direto na mão de pessoas, ou pequenos projetos, por ser mais do que isso. Para Thuault, REDD+ “é uma estratégia alinhada em diferentes escalas para reduzir o desmatamento e fazer chegar na mão das pessoas que precisam de incentivo para não desmatar e manter a floresta, benefícios que vão fazer a diferença” (THUAULT, 2018, Entrevista 4). Portanto, seria um mecanismo para empoderar essas populações conforme elas permanecem no lugar em que estão sem desmatar ou “sem serem categorias sociais sacrificadas” (THUAULT, 2018, Entrevista 4).

Carlos Rittl, secretário executivo do Observatório do Clima e que integrou como suplente a CONAREDD+, entende REDD+ como mecanismo de mitigação, sendo que “muitas vezes ele é apresentado ou cotado como um mecanismo de mercado” (RITTL, 2018, Entrevista 7). De acordo com Rittl, ele é de fato um mecanismo de mitigação, de forma que se tem vários caminhos possíveis para desenvolver formação e implementação de políticas, assim como reconhecimento de performances, reconhecimento esse que pode vir através de fluxos financeiros. Como princípio, se tem um mecanismo de mitigação extremamente importante para apoiar os países em desenvolvimento, em especial aqueles que não possuem recursos ou que tem pouca estrutura para enfrentar os principais vetores do desmatamento (Entrevista 7).

Em termos da efetividade, Rittl enxerga que REDD+ caminha a passos lentos, inclusive no âmbito da Convenção, no qual apenas agora há possibilidade de apoio a países em desenvolvimento para acessar recursos do GCF. Em sua visão, o mecanismo só começa a se estabelecer de fato em Varsóvia, 2013. Portanto, ainda se encontra em fase de implementação e o primeiro acesso a recursos está para acontecer. Portanto, é preciso abrir as oportunidades para financiamentos de até 500 milhões de dólares – valor estipulado na Convenção e que não é suficiente para financiar todos os países – que o Brasil possivelmente conseguirá acesso (Entrevista 7). Ricardo Mello também aponta que REDD+ ainda não alavancou, apesar de discussões sobre a aplicação de recursos via GCF já terem se iniciado, e ainda é insipiente. O mecanismo está consolidando o arco conceitual de implementação, mas ainda se encontra longe de ser uma política. Portanto, é um mecanismo que não é consenso, mas que tem bastante apoio (Entrevista 3).

Para Rittl, há muito ruído e confusão na forma como REDD+ acaba sendo pensado. Em sua opinião, REDD+ deveria ser um mecanismo catalisador de mudança, que trouxesse desenvolvimento para as áreas de florestas de países em desenvolvimento. Contudo, muitos enxergaram o mecanismo como a solução para todos os problemas, como algo que fosse fazer frente a qualquer outro modelo de desenvolvimento que levasse a floresta em consideração. Segundo Rittl, a única abordagem que lhe parece possível para que REDD+ alcance seu verdadeiro potencial é uma em que o mecanismo seja integrado a um conjunto maior de políticas voltadas ao desenvolvimento sustentável, o que é observado em poucos casos. Para REDD+ ser um instrumento objetivo, ele deveria fornecer recursos para boas práticas na agricultura, melhorando renda e assegurando paisagens mais sustentáveis. Dessa forma, “a floresta acaba sendo parceira da agricultura e a agricultura por boas práticas acaba reduzindo a conversão de novas áreas” (RITTLL, 2018, Entrevista 7).

Segundo Pedro Soares, gerente de programa de mudanças climáticas e REDD+ no IDESAM, a proposta do mecanismo é bastante simples: “permitir o reconhecimento e a compensação de esforços relacionados à redução do desmatamento e à redução da degradação florestal em florestas tropicais” (SOARES, 2018, Entrevista 14). Em sua opinião, é um mecanismo para atrair novos investimentos complementares a investimentos já previstos por orçamento público, por órgãos de comando e controle e por órgãos de assistência técnica. Portanto,

seria um reforço adicional voltado à promoção de uma economia local – ou algumas economias locais e regionais – que levem à redução do desmatamento. Soares entende como um processo simples, de forma que a eficácia de REDD+ ocorre a partir do momento em que o recurso captado pelo resultado, ou performance alcançada, seja diretamente levado a economias locais e as acompanhe (Entrevista 14).

O mecanismo de REDD+ não está totalmente resolvido, na perspectiva de Letícia Tura, diretora executiva nacional da Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (FASE), parte do Grupo Carta de Belém (GCB) e também integrante da CONAREDD+ como suplente de uma das vagas para sociedade civil. Tura acredita que REDD+ não se resolve apenas pela UNFCCC, visto que ele ocorre para além disso. Além do mecanismo oficial, há a ideia da redução das emissões por desmatamento. Portanto, existem abordagens que buscam ir para além do que está previsto no marco e abordagens que buscam seguir o que está dentro dele. Em sua opinião, REDD+ enquanto ideia de que a preservação da floresta e o combate ao desmatamento é uma ação que resulta em mitigação das mudanças climáticas é aceitável. Porém, não concorda que isso deve ser respondido através do mercado de carbono, de ações de compensação ambiental e de pagamentos de serviço ambiental (Entrevista 12).

REDD+ é um programa novo e tem vários problemas, segundo Fabiana Alves, coordenadora da Campanha de Mudanças Climáticas do Greenpeace. Em sua visão, REDD+ é dependente do desempenho do governo, de como são feitas as políticas públicas de acompanhamento dessa compensação. Assim, é possível haver ilegalidades dentro dessa suposta compensação que devem ser catalogadas e vistas, ou seja, é fundamental acompanhar e fiscalizar o desenvolvimento de REDD+ no país (Entrevista 15).

A partir dessas informações apresentadas, percebe-se a complexidade que cerca as discussões de REDD+, com visões distintas sobre o que o mecanismo representa e o que ele deveria seguir. Com base nos conceitos do ACF apresentados anteriormente, é possível identificar e classificar as diferentes organizações em coligações discursivas (CDs) que compartilham crenças em comum em relação à um mecanismo de valorização das florestas em pé. Apesar da classificação ser possível, é importante notar que tais coligações e suas organizações podem ser de

difícil distinção e se misturar em certos aspectos, como será mostrado no próximo tópico.

3.2. POSICIONAMENTOS E COLIGAÇÕES DE DISCURSO

Adriana Ramos menciona a forma como observa as divisões e divergências dentro da sociedade civil, apresentando que

no campo da sociedade civil nós temos dois grupos que são bem distintos: o grupo que é mais favorável ao REDD e o grupo que é totalmente contrário ao REDD. O engraçado é que na verdade a gente deveria ter três grupos, os favoráveis ao REDD de mercado, os favoráveis ao REDD e os contrários ao REDD. O REDD funciona hoje no Brasil sem ser um mecanismo de mercado. Só que a campanha contrária do REDD foi uma campanha feita na lógica do “REDD não, de jeito nenhum”, então não houve o reconhecimento da possibilidade do REDD ser um mecanismo sem estar vinculado ao mercado de carbono. Isso gerou já uma certa dificuldade de você mapear um pouco essas distinções (RAMOS, 2018, Entrevista 9).

Segundo Ricardo Mello, a divisão das ONGs no envolvimento com REDD+ na verdade é mais pautada por posicionamento político e visão de mundo. Para ele, a maior dificuldade de divergência é em relação ao modelo de REDD+ que deve ser seguido. Alguns grupos, como o Grupo Carta de Belém, não acreditam que é possível que um mecanismo, que definem como neoliberal, ligado ao mercado, conseguirá resolver o problema, e acreditam que assim há risco de exclusão no campo. Já outros acreditam que isso consegue ser normatizado, como o WWF-Brasil. Mello ainda afirma que nada disso impede que os diferentes grupos estejam juntos na CONAREDD+, apesar das diferentes visões estratégicas e de como a agenda deve ser desenvolvida. Ricardo Mello observa também que “não é um campo uniforme, com posicionamentos claros de um lado e de outro, tem toda uma gama de coisas” (MELLO, 2018, Entrevista 3).

Com as entrevistas, esse aspecto pôde ser percebido, de maneira que foram identificadas três coligações de discurso (CDs) principais (Quadro 2) dentro das ONGs entrevistadas. Uma delas é favorável apenas ao REDD+ nacional, sem estar vinculado ao mercado; outra favorável ao REDD+ como um todo, com ressalvas em relação ao REDD+ de mercado – uma coligação de discurso que se encontra no meio do espectro de posicionamentos – e uma terceira que advoga pelo reconhecimento de mecanismos de REDD+ de mercado e em nível de projetos na ENREDD+ e políticas brasileiras. Essas coligações, contudo, como Ricardo Mello apresentou, não são claramente distintas e são mais relacionadas com a visão estratégica, posicionamento político e agenda defendida pelas organizações.

	CRENÇAS	OBSERVAÇÕES	ONGs IDENTIFICADAS
CD 1	Mecanismo somente nacional, com financiamento somente público, sem <i>offsets</i> .	Apesar da coligação ser bastante homogênea, há divergências em relação ao núcleo político de crenças. Coligação mais próxima da visão “anti-REDD+” e de movimentos sociais e populares. Alinhamento com o governo federal no momento.	Grupo Carta de Belém; Greenpeace; ISPN.
CD 2	Mecanismo preferencialmente nacional, mas com abertura para iniciativas subnacionais. Financiamento variado, com participação pública e possibilidade de incentivos privados que não envolvam necessariamente <i>offsets</i> .	A coligação mais heterogênea dentre as três. Crenças moderadas em relação às demais coligações. Localizada no meio do espectro de posicionamentos.	Observatório do Clima; ICV; IPAM; ISA; WWF-Brasil.
CD 3	Mecanismo que envolva projetos de REDD+. Financiamento que siga a lógica de mercado, com possibilidade para <i>offsets</i> . Maior aproximação com setor privado.	Coligação completamente contrária à posição brasileira de REDD+. É vista com desconfiança por atores de governo e outras ONGs.	IDESAM; IMAFLORA; TNC-Brasil.
NENHUMA CD	Não delimitaram posicionamento institucional em relação ao REDD+. Atuam principalmente junto a comunidades.	ONGs que se voltam para o respeito às salvaguardas e garantias dos direitos das populações da floresta. Foco em construção de capacitação.	IEB; GTA.

Quadro 2 – As coligações discursivas das Organizações Não-Governamentais estudadas em relação ao instrumento de REDD+. Quadro elaborado pela autora.

3.2.1. Coligação Discursiva 1: à favor de REDD+ apenas como política pública nacional

A primeira coligação discursiva percebida é aquela que se coloca completamente contrária à visão de mercado, defendendo um modelo implementado em âmbito nacional e que seja baseado em fundos públicos, sem interferência de pagamentos privados e também sem *offsets*. Essa CD representa a atual posição do governo federal em relação ao REDD+. No âmbito das organizações da sociedade civil aqui apresentadas, essa CD é encabeçada pelo Grupo Carta de Belém e conta com o apoio do Greenpeace, que se alinha junto ao GCB nessa questão.

O ISPN também se encaixa nessa coligação, mas apenas no que se refere ao núcleo duro do sistema de crenças dela, ou seja, o aspecto mais fundamental e mais difícil de ser mudado (ARAÚJO, 2013), que aqui no caso é a crença que REDD+ deve ser um mecanismo apenas nacional, sem qualquer participação de mercado e sem projetos. Em relação ao núcleo político do sistema de crenças, o ISPN diverge do GCB. Núcleo político se refere à forma de ação e às estratégias utilizadas para se atingir os valores do núcleo duro (ARAÚJO, 2013). O ISPN apoia REDD+ em nível nacional, defendendo uma contabilidade nacional e é, inclusive, beneficiário do Fundo Amazônia e não apoia REDD+ no nível de projetos. Eles participaram da reunião de discussão da Carta de Belém que deu origem ao grupo, mas resolveram não assinar a carta. Isso porque não concordaram com o tom mais crítico dela, de forma que não se consideram uma ONG combativa como alguns de seus parceiros que são mais ligados a movimentos populares. Suas ações envolvem um tom mais conciliador, sem culpar atores específicos pelo desmatamento, mas sim buscando diálogo com atores envolvidos em dinâmicas de desmatamento. Renato Araújo, contudo, afirma que após o lançamento da ENREDD+, na qual ficou estabelecido um mecanismo nacional e sem *offsets*, a ONG não se engaja mais de forma tão direta no assunto específico de REDD+, visto que concordam com a posição tomada pelo governo (Entrevista 2).

O GCB possui várias organizações dentro dele, como os exemplos citados por Tura: a FASE, a Comissão de Meio Ambiente da Central Única dos Trabalhadores (CUT), o Movimento Sem Terra (MST), o Movimento dos Pequenos Agricultores, movimentos de mulheres camponesas, Amigos da Terra Brasil, entre outros. O grupo se constituiu a partir de 2009, quando começou a fazer uma articulação crítica

ao mercado de carbono, internacional e nacional. A intenção da criação do grupo foi visibilizar que não havia consenso dentro das organizações da sociedade civil no debate sobre pagamentos de serviços ambientais, como REDD+. O GCB critica *offsetting*, a compensação dos impactos da mudança do clima via mercado de carbono e a redução de todo o debate ambiental à questão climática, assim como toda a questão climática à questão do carbono. Para eles, a compensação ambiental cria um instrumento que ao realizar seu pagamento, permite que possa não cumprir com determinadas legislações ou acordos ambientais. Por isso que tanto FASE quanto Carta de Belém têm críticas aos mecanismos de compensação ambiental e de pagamentos de serviços ambientais. Dessa forma, apresentam que “a nossa questão é que todo esse debate do carbono evita que efetivamente a gente entre no debate mais profundo sobre a nossa necessária mudança dos nossos padrões de produção e consumo” (TURA, 2018, Entrevista 12).

No início, o Grupo Carta de Belém era contrário ao REDD+ de forma geral, sendo referido por Adriana Ramos (Entrevista 9) como um grupo “anti-REDD”, de forma que não participava dos espaços de discussão que havia para decidir a ENREDD+ brasileira. Agora participam como forma de assegurar que REDD+ continuará sem envolver mercado e em escala nacional, sem iniciativas subnacionais (Entrevista 4). Sua participação mais direta se deu mais próxima ao lançamento da ENREDD+, quando foram chamados para discutir a composição da CONAREDD+ e depois quando passaram a integrar a Comissão como suplentes e também com participação dentro de CCTs, inclusive coordenando. Também acompanham as negociações internacionais, participando da delegação brasileira nas COPs, assim como de eventos paralelos aos eventos oficiais. Sua participação está bastante ligada à garantia de direitos territoriais e de livre acesso à agro-biodiversidade, assim como à defesa dos modos de vida e das formas de manejo tradicionais (Entrevista 12).

Fabiana Alves do Greenpeace diz que a ONG é mais ligada a programas nacionais e entendem que programas internacionais podem gerar alguns problemas, como o caso de *offsets* internacionais. O Greenpeace é uma ONG que se coloca como independente, pois recebe financiamento apenas de pessoas físicas e não aceita financiamento de empresas, governos ou partidos políticos. A restrição que eles possuem em relação ao REDD+ atualmente é o mercado de florestas. Por isso, no momento só acompanham o tema, já que o governo brasileiro tem uma posição

histórica contra mercado de carbono para florestas e a organização concorda com essa visão. Na perspectiva de Alves, atualmente se vive uma política de regressão no sentido de privatização até dos bens naturais, do meio ambiente. Quando se fala em mercado de carbono é preciso se atentar para o limite entre realmente passar recursos de quem tem mais pra quem tem menos para que façam políticas climáticas, e entre fazer uma neocolonização por meio das emissões. Portanto, Alves acredita que quando você envolve o mercado é complicado, pois interesses privados de lucro são envolvidos. Segundo ela, para ser bem feito é preciso olhar de uma maneira justa, tratando com cautela e se atentando se o dinheiro será repassado para quem realmente consegue segurar o avanço do desmatamento nas florestas (Entrevista 15).

Em julho de 2017, um grupo de cerca de 50 organizações e movimentos brasileiros – dentre eles o Greenpeace e o Grupo Carta de Belém – protocolou uma carta no MMA e no MRE intitulada “Carta em defesa da posição histórica do Brasil sobre *offsets* florestais”. As organizações e movimentos que assinaram a carta atuam não só em assuntos de meio ambiente, mas muitos trabalham com temáticas de povos indígenas e comunidades tradicionais, direitos humanos e direitos dos trabalhadores, incluindo a CUT, o MST, o Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB), o Conselho Indigenista Missionário (CIMI), Movimento das Mulheres Camponesas (MMC), Cáritas Brasileira, Via Campesina Brasil, Articulação Nacional de Agroecologia (ANA) e muitos outros²⁶ (AMIGOS DA TERRA BRASIL *et al*, 2017), de forma que vários desses fazem parte do GCB.

Na carta, afirmam que *offsets* florestais são uma falsa solução e listam oito argumentos em defesa de tal afirmação. Os argumentos incluem uma falsa equivalência feita entre o carbono proveniente de combustíveis fósseis e aquele acumulado por florestas; *offsets* florestais como incentivos para que os países “segurem” suas ambições de compromissos de redução de emissões; transferência de responsabilidade daqueles que contribuem para o desequilíbrio climático para aqueles que sempre protegeram as florestas (povos indígenas, comunidades tradicionais, camponeses e agricultores familiares); aprofundamento de desigualdades; e a questão de que as reduções não são efetivas, pois a compensação permite que aquilo que é reduzido pela não-emissão pode continuar

26 A lista completa de assinaturas encontra-se na carta, que pode ser acessada através do link: http://www.greenpeace.org.br/hubfs/Campanhas/florestas/Carta_offsets_FINAL.pdf.

sendo emitido em demais setores (AMIGOS DA TERRA BRASIL *et al*, 2017). Ao final da carta, afirmam que a atenção não pode ser desviada das verdadeiras soluções, assim como de políticas necessárias para lidar com as mudanças climáticas. Por fim, as organizações demandam que a posição histórica do Brasil seja mantida. Em um dos parágrafos finais apresentam que

*No âmbito nacional, vemos uma conjuntura de retrocessos nas leis e políticas que garantem a proteção dos direitos territoriais e do meio ambiente. No meio dessa crise e ofensiva, retorna o discurso de que a compra e venda de carbono florestal seria uma solução para o enfrentamento do desmatamento que vem crescendo e para a captação e recebimento de recursos necessários para vigilância e monitoramento. Isso vem aliado a esforços para reconfigurar a Comissão Nacional para REDD+ (CONAREDD+) e o Fundo Amazônia de forma que também abririam espaço a offsets. Por mais que o discurso pareça atraente, os argumentos acima mostram que se trata da defesa de uma falsa solução, voltada a beneficiar um pequeno grupo de atores (aqueles que continuariam emitindo gases de efeito estufa ou receberiam recursos mobilizados), mas traria graves consequências para o Brasil e o mundo (AMIGOS DA TERRA BRASIL *et al*, 2017).*

Portanto, pode-se perceber, pela natureza das organizações envolvidas nesse posicionamento e nessa coligação, que a lógica aqui utilizada têm relação com uma visão de mundo e posição política frente aos temas de REDD+. Essas visões podem ser associadas à atuação junto a causas de direitos humanos e movimentos sociais e populares.

3.2.2. Coligação Discursiva 2: REDD+ como uma combinação de fatores

A segunda coligação discursiva, localizada entre as outras duas, é identificada por organizações que se afastam dos extremos e são completamente favoráveis ao REDD+, em todas as suas formas, podendo haver ressalvas em relação a um mecanismo de mercado. As organizações aqui identificadas são o Observatório do Clima, ICV, IPAM, ISA, e WWF-Brasil. Essas organizações acreditam, de forma geral, que REDD+ possui um potencial que ainda não conseguiu ser alcançado e que o momento atual é crucial para avaliar se o instrumento pode ser avaliado como bem sucedido. Ademais, identificam o âmbito nacional como primordial na aplicação de REDD+ em detrimento de REDD+ no âmbito de projetos, mas de maneira geral, não se fecham para a discussão de mecanismos de mercado e outras formas de arrecadação de fundos.

O Observatório do Clima não é exatamente uma organização, mas sim uma rede. Formado em 2002 por várias organizações pelo progresso das políticas sobre

mudança do clima no Brasil, ele foi criado pela identificação de organizações que trabalham com preservação, pensando na necessidade que havia de unir as agendas de clima e conservação da biodiversidade. Desde o início, o tema de florestas e mudanças climáticas e, portanto, de REDD+ sempre foi de importância para a rede, de maneira que o OC acompanha o debate de perto (Entrevista 7). Dentre as mais de 30 organizações que formam a rede estão uma variedade de integrantes, como Greenpeace Brasil, IEB, IPAM, ISA, IDESAM, IMAFLORA, GTA, TNC Brasil, WWF-Brasil, Fundação Grupo Boticário de Proteção à Natureza e Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira (COIAB) (OBSERVATÓRIO DO CLIMA, 2016). Segundo Rittl, por ser uma rede muito diversa, não há consenso dentro do OC sobre assuntos mais polêmicos – como *offsets* florestais, compensação ou lógica de mecanismo de mercado – mas entendem que precisa ser um mecanismo nacional integrado a outras políticas para ser efetivo. Na lógica do OC, “é um mecanismo de mitigação que pode gerar fluxos financeiros atrelados ou não aos resultados de redução do desmatamento” (RITTL, 2018, Entrevista 7). O OC entende que o próprio governo federal falhou em não abrir um debate acerca de oportunidades e desafios de financiamento de REDD+, envolvendo a discussão não apenas do que está na Convenção, mas também projetos e outras opções de financiamento que não envolvem apenas *offsets* (Entrevista 7).

O ISA atua em alinhamento com o OC dentro da CONAREDD+ e acredita que REDD+ poderia “se beneficiar de mecanismos de mercado, desde que esses mecanismos não significassem a substituição dos compromissos de redução de emissões de qualquer país ou empresa.” (RAMOS, 2018, Entrevista 9). Contudo, Ramos afirma que, no contexto atual do Acordo de Paris, essa questão se complica, visto que a separação do que é obrigatório e o que é adicional aos compromissos de redução dos países perdeu o sentido. De qualquer forma, o ISA acredita que REDD+ deveria ser o principal mecanismo de floresta e, no caso do Brasil, deveria ter boa parte dos investimentos levando em consideração o papel da conservação da floresta, inclusive em uma perspectiva maior de equilíbrio climático global (RAMOS, 2018, Entrevista 9). Da mesma forma, a WWF-Brasil trabalha com afinco a ideia de REDD+ como uma proposta de desenvolvimento de uma economia florestal, se opondo a ideias que reduzam a ambição e a possibilidade de se atingir a meta de 1,5 graus de aumento da temperatura terrestre. Ricardo Mello cita, como

exemplo disso, o acordo que seria estabelecido entre o governo do estado do Acre e o governo da Califórnia, EUA. Nesse caso, houve tentativa de acordo para compensação de emissão que iria evitar uma melhora na tecnologia em geração de energia na Califórnia e permitiria uma compensação no Acre com custo menor e com uma transição menos socialmente problemática para a Califórnia (Entrevista 3).

Mello ainda afirma que a WWF-Brasil não acredita que o mecanismo seja puro e identifica problemas em relação à execução de projetos, que podem ser danosos para as comunidades. Ele ilustra isso apontando que há problemas relacionados à perda de direitos e venda indevida, como casos em que é captada uma quantidade de dinheiro pelo projeto e apenas uma porcentagem ínfima é repassada para a comunidade. Portanto, há problemas com falta de conhecimento da situação por parte da população, não há informação disponibilizada ou a informação é manipulada, ou seja, os seus direitos são violados (Entrevista 3).

Dentro desse grupo, tanto o IPAM quanto o ICV veem REDD+ como uma cesta de instrumentos, na qual estão políticas públicas e na qual podem haver incentivos privados que não necessariamente serão *offsets* (Entrevistas 4 e 5). O IPAM se posiciona de forma mais incisiva, se colocando contra a ideia de projetos de REDD+ e sendo favorável ao que Moutinho chama de REDD+ jurisdicional, que trabalha o âmbito da nação, no sentido de política pública. Ou seja, segundo Moutinho, a ideia que o IPAM apoia é de um REDD+ na esfera nacional e, se isso não for possível, na esfera subnacional de estados e grupos de estados. Moutinho diz que há bons exemplos no âmbito jurisdicional, como no estado do Acre e mais recentemente no estado de Mato Grosso, assim como há outros estados planejando esses processos de REDD+, estabelecendo metas e objetivos de performance. Outro exemplo que ele apresenta é o Fundo Amazônia, visto como um grande experimento de REDD+ que, apesar de ter seus problemas, é exitoso no que se refere a colocar a ideia em prática. Além disso, Moutinho aponta que, nas discussões sobre o mecanismo, com frequência é debatida a captação de recursos e é pouco abordada a repartição dos benefícios, que é um dos grandes problemas do instrumento. Portanto, o IPAM contribuiu com propostas que hoje são usadas pelos estados do Acre e do Mato Grosso para distribuir os benefícios de REDD+ implementados e que inclusive podem ser observadas em algumas experiências no nível municipal na Amazônia, que é o uso do princípio de estoque-fluxo (EF) para distribuir os benefícios. Essa abordagem combina dois critérios para a repartição de benefícios, que são: i) o

critério de fluxo, o qual distribui benefícios de REDD+ conforme contribuição para redução do desmatamento (privilegia os que desmataram e passaram a desmatar menos); e ii) o critério de estoque, que recompensa os que dispõem e protegem os maiores estoques de florestas (MOUTINHO; GUERRA, 2017). Assim, apoiam algo “como política pública no âmbito jurisdicional, que pode gerar compensações de origens diferentes, desde compensações por inversão fiscal, incentivos tributários e até *offsets*” (MOUTINHO, 2018, Entrevista 5).

O ICV é a organização que mais se difere dentro dessa coligação por trabalhar mais em nível local e porque não foca no âmbito nacional e se abre mais para projetos de REDD+. Alice Thuault do ICV diz que, ao trabalhar diretamente na ponta debatendo e discutindo, principalmente no que se refere à política do Mato Grosso, ela aprendeu que não é questão de estar à favor ou contra, mas é questão de se atentar para a maneira pela qual REDD+ é executado. Portanto, o ICV não apoia atividades sem antes analisar uma série de condicionantes. Thuault ainda menciona que não acredita que pequenos projetos privados sejam a solução para a questão, contudo eles podem ajudar a testar a abordagem, sendo interessante em forma de projetos piloto (Entrevista 4).

Essa é, portanto, a coligação discursiva que mais comporta organizações de diferentes origens e com aspectos variando de forma sutil dentre os posicionamentos. As crenças dessa CD são mais moderadas em relação às demais, no sentido de não se localizarem tão perto dos extremos – completamente à favor ou completamente contra – das abordagens de REDD+ e acomodarem diferentes aspectos das outras coligações. Pode-se observar que no que concerne as crenças das organizações dessa CD, o núcleo duro é semelhante em todas. As maiores diferenças podem ser evidenciadas no núcleo político, sendo que o ICV é o que mais se difere dentre os demais, e em relação aos aspectos instrumentais – relacionados à implementação.

3.2.3. Coligação Discursiva 3: em defesa de REDD+ como um mecanismo de mercado

A terceira coligação discursiva evidenciada se posiciona contrariamente à posição histórica do governo brasileiro, advogando por um mecanismo de mercado e também em defesa de REDD+ na esfera de projetos. Essa CD faz críticas contundentes ao modelo vigente de REDD+ que está presente na Estratégia

Nacional, sustentando a ideia de que é preciso buscar novas fontes de financiamento que consigam promover a valoração da floresta em pé. Dentro dessa CD tem-se o IDESAM, o IMAFLORA e a TNC.

O IDESAM foi mencionado por outras ONGs como sendo o principal expoente dessa coligação. Foi apresentado que a ONG seria a grande lobista²⁷, focando em captação de dinheiro para projetos e ainda que, junto a grupos empresariais, “assediavam” comunidades com promessas de dinheiro provenientes de projetos de REDD+, causando conflitos dentro delas. Além disso, foi dito também que havia *lobby* por parte desses atores para acelerar as negociações, de forma que minimizavam os problemas para que as decisões avançassem.

Segundo Pedro Soares, o IDESAM sempre teve a proposta de promover a agenda de REDD+ da maneira mais positiva possível e em diferentes níveis, “desde a implementação de projetos, até apoio a monitoramento a políticas públicas em nível estadual, nível federal, e acompanhando diretamente as negociações internacionais” (SOARES, 2018, Entrevista 14). Portanto, a ONG é totalmente à favor do instrumento, colocando-o como um dos instrumentos mais eficientes para a reversão do desmatamento na Amazônia. Soares considera que atualmente há empecilhos para o desenvolvimento do instrumento devido a normas colocadas pelo governo, que ele não considera que cheguem a ser políticas. O governo federal, através de normas, protege e blinda novas formas de financiar a redução do desmatamento e não inova, o que resulta em poucos recursos para a floresta. Para Soares, a atuação e posição do governo se resumem a uma agenda de comando e controle que chegou a um limite operacional. Isso faz com que o Brasil deixe de aproveitar oportunidades de financiamento que vêm surgindo relacionadas a novos mercados, novos mecanismos de precificação e novos acordos globais setoriais para redução e compensação de emissões – como exemplos ele cita os mercados que surgiram com o Acordo de Paris e o mercado que surgirá no mecanismo de Aviação Civil Internacional. Portanto, Soares defende que o posicionamento do governo deveria ser mais propositivo, no sentido de alavancar e contribuir para novos investimentos e não fazer como as normas atuais que blindam esse tipo de investimento de chegar nas florestas (Entrevista 14).

27 Termo usado para se referir a quem pratica *lobby* político, no sentido de negociar nas instâncias da esfera pública para favorecer seus interesses.

Assim, Bruno de Souza, do IMAFLORA, afirma que REDD+ é um mecanismo potencialmente efetivo, mas na prática não apresenta efetividade. Para ele, isso se deve ao fato de haver uma insuficiência do mercado e falta de comprometimento de mercado *offsetting*. Além disso, falta alinhamento entre governos, projetos e iniciativa privada. O IMAFLORA trabalha com REDD+ em vários níveis políticos com o objetivo de promover conservação e benefícios para a população, de maneira que o mecanismo de *offsetting* não é a primeira estratégia utilizada pela ONG. Souza apresenta que, na sua visão, as críticas feitas aos mecanismos de mercado utilizam argumentos arcaicos – como o princípio do poluidor pagador e *business as usual* – e questiona o porquê do governo federal ser contra mecanismos de *offsetting*, mas ser a favor de pagamentos por desempenho. O entrevistado faz uma crítica à forma como essa situação é vista no Brasil, afirmando que há uma tendência em acreditar que tudo deve vir do governo. Em sua opinião, há soluções que podem vir da sociedade civil e que não é preciso seguir esse modelo “governocentrista” (Entrevista 16).

Ao conversar com Rodrigo Freire, da TNC, foi apontado que a organização mudou sua estratégia de abordagem do assunto há aproximadamente cinco anos. Devido às decisões acerca do mecanismo de REDD+, a ONG se frustrou com o que foi estabelecido na UNFCCC. De acordo com Freire, principalmente na Amazônia, existiu uma grande expectativa e esperança que projetos de REDD+ trouxessem recursos significativos para a conservação da floresta e para o desenvolvimento florestal sustentável na região. Isso não aconteceu, segundo Freire, porque não houve regulamentação do mercado de carbono dentro da UNFCCC e foi estabelecido como um mecanismo adicional, não vinculante na lógica de compensação. Portanto, a ideia de REDD+ como grande solução para conservação de floresta e distribuição de recursos para os povos da floresta nunca aconteceu. Devido ao fato de REDD+ não ter se voltado para iniciativas no “chão” como era esperado, as diferentes instituições foram adaptando suas propostas (Entrevista 13).

Portanto, recentemente a TNC-Brasil tem devotado mais energia e tempo para projetos locais – municípios prioritários na Amazônia e cerrado – cadeias produtivas que acreditam que precisam ser mudadas – agropecuária, soja, cacau – e também na lógica de influenciar políticas estaduais para fomentar a agropecuária responsável. Assim, a agenda de estratégia é mais local e regional do que voltada para política pública em nível nacional e internacional, visto que optaram por se

distanciar da atuação voltada para *policy* nacional e não acompanham a CONAREDD+. Assim, Freire diz que “por mais que a TNC-Brasil não tenha uma agenda específica de *policy* para REDD+ e Clima – e sim diferentes frentes de ação que não são tão focadas em *policy* – a gente busca fazer alinhamento entre a TNC-Brasil e a TNC América Latina e a TNC global” (FREIRE, 2018, Entrevista 13).

Atualmente, a visão técnica de Freire sobre o assunto é que é importante avançar no mecanismo de REDD+ estabelecido na ENREDD+, mas não será ele que dará a resposta necessária para o desafio enfrentado pelo Brasil. Assim, Freire classifica o trabalho da ONG como algo à parte de REDD+, pois possui mecanismo de governança financeira diferente, apesar de seguir os mesmos objetivos. Segundo Freire, a TNC-Brasil é uma das ONGs que busca trabalhar da melhor forma possível o agronegócio. Devido ao fato de trabalharem com quem consideram que precisa mudar o perfil de impacto nos recursos naturais, a TNC-Brasil é criticada pelos dois lados: tanto pelo agronegócio quando tem uma posição mais avançada na questão ambiental, quanto por outras ONGs “mais radicais ou mais puritanas”. Segundo ele, a organização construiu um direcionamento pragmático em cima das cadeias produtivas que geram problemas ambientais e principalmente mudanças climáticas, como pecuária, soja e agricultura familiar, buscando práticas mais responsáveis social e ambientalmente. Freire afirma que “esse foi um ajuste da nossa abordagem ao longo do tempo, principalmente quando a gente percebeu que o REDD não seria aquela realidade esperada” (FREIRE, 2018, Entrevista 13). Dessa forma, a abordagem da organização envolve o entendimento de que o setor privado – com foco no agronegócio brasileiro – é quem deve gerar os melhores resultados em termos de sustentabilidade climática ao utilizar boas práticas ambientais e sociais, como o esforço pelo fim do desmatamento e adequação ambiental. Além disso, a TNC-Brasil não acredita que a lógica de mercado seja vinculada somente à compensação de emissões de GEE (FREIRE, 2018, Entrevista 13).

Portanto, dentro dessa coligação discursiva percebe-se descontentamento evidente em relação à posição brasileira dentro da UNFCCC, que se refletiu nacionalmente. Essa coligação é vista com desconfiança pelas outras CDs, principalmente a primeira, sendo que debates e discussões em torno de REDD+ são travados em sua maioria devido às divergências entre elas. O governo federal também os vê com desconfiança, devido aos interesses particulares que podem

estar associados às ações desses atores e porque vão completamente contra a visão histórica brasileira.

3.2.4. Observações sobre quem fica fora das coligações discursivas

Foram apresentadas 11 ONGs nas CDs apresentadas, faltando duas organizações dentre as entrevistadas. Isso ocorreu porque o IEB e o GTA não se encaixaram em nenhuma das coligações mencionadas. André Tomasi diz que REDD+ é um tema transversal sobre grande parte dos projetos do IEB, mas não expressou uma posição institucional, visto que isso não foi discutido na organização. O IEB não se insere de forma direta e explícita na agenda e não participam ativamente dos debates federais. Eles trabalham de maneira transversal através da temática mais ampla do desmatamento e das mudanças climáticas, trabalhando na Amazônia junto a populações indígenas e comunidades tradicionais. Porém, acompanham de forma geral discussão a respeito de REDD+. Para Tomasi, o Estado e as iniciativas privadas teriam que valorizar o papel das populações da floresta para que uma política de pagamentos por serviços ambientais se consolidasse. Partindo do ponto de vista histórico do país e da forma como ele interpreta o desenvolvimento, Tomasi acredita que o Brasil não esteja preparado para valorizar os serviços da floresta, assim como das populações que a mantém em pé (Entrevista 10).

Maria Jocicleide de Aguiar, do GTA, apresentou que a posição da organização é de uma construção coletiva a respeito de REDD+, uma construção que possa ajudar as comunidades a compreenderem esse processo e participar dele (Entrevista 11). Portanto, a organização possui uma atuação voltada para as salvaguardas de REDD+, defende o direito de populações indígenas e comunidades tradicionais, trabalha diretamente com esses atores e foca na sua capacitação, de forma que não apresentam posicionamento específico em relação ao âmbito do mecanismo nem à forma de financiamento. O que não pode acontecer, em sua opinião, é que haja uma construção da Estratégia Nacional e dos estados sem a participação dos verdadeiros beneficiários. Aguiar, que é integrante da Câmara Consultiva Temática sobre Salvaguardas (CCT-Salv), diz que “se isso vai dar certo ou não, a gente só vai saber no futuro. O importante é nossa participação agora. E se for uma coisa que possa ajudar as comunidades, é bom” (AGUIAR, 2018, Entrevista 11).

3.3. PARTICIPAÇÃO DAS ONGs NOS ESPAÇOS DE DISCUSSÃO

A questão da participação foi um tema bastante levantado durante as entrevistas. Há amplo reconhecimento por parte do setor de que o Brasil é um dos países desenvolvidos que mais conseguiram trabalhar o tema de REDD+ e que fomentam a participação e a discussão de diferentes pontos de vista de forma geral, principalmente comparando com o avanço de outros países. Porém, fica claro que as ONGs não estão satisfeitas com o desempenho atual e que ainda identificam pontos fracos, principalmente em relação à participação dentro dos espaços de governo. De todas as ONGs entrevistadas, apenas uma não mencionou que a participação em espaços de deliberação no âmbito nacional era insuficiente. As demais, independente do seu posicionamento e coligação discursiva, concordaram que a participação no processo decisório voltado para REDD+ deixa a desejar, principalmente levando em consideração que a participação ampla é um dos princípios de salvaguarda colocados pela UNFCCC.

Foi apresentado que as movimentações no âmbito nacional acontecem em função principalmente da interação entre a sociedade civil e o governo, que acabam criando uma agenda da qual os demais atores fazem parte (Entrevista 9). Ramos menciona que, nos espaços em que participou, o maior volume de participação era no geral de representantes das comunidades e das ONGs. Nos debates com envolvimento do governo, o Ministério da Fazenda e o Itamaraty (MRE) tinham participação interessante, mas não havia tanto envolvimento de outras áreas. A iniciativa privada era representada basicamente por membros de empresas interessadas em promover negociações em torno de REDD+ (Entrevista 9).

Portanto, Ramos diz que não chegavam a ser espaços onde havia outros setores da economia brasileira discutindo o assunto e que aparentavam não dar muita importância a ele. Tanto é que, segundo Ramos, o resultado final da ENREDD+ acabou sendo pautado “mais pelo MMA e pelos atores sociais que participaram dos processos puxados pelo MMA” (RAMOS, 2018, Entrevista 9). Resultado esse que contou com baixa interação com demais políticas e com uma lógica que é “padrão nessas negociações”, segundo ela. Com isso ela se refere à uma participação até certo nível, então quando chega em um nível mais alto, que envolve tomada de decisão, a negociação se resume ao MCTI, MMA e MRE decidirem qual vai ser o posicionamento e o resultado final dos processos (Entrevista 9).

Essa afirmação foi reforçada por vários outros entrevistados, que citaram a ENREDD+ e a criação da CONAREDD+ como um marco na trajetória de REDD+ no país, mas que não ocorreu da forma que julgavam melhor, pois não foi participativa. Segundo os entrevistados, a estratégia nacional nasceu às pressas, após um longo período sem reuniões para discutir o tema, surgindo de surpresa para vários atores, inclusive para membros da Comissão do Fundo Amazônia. Alguns atores, como o ISPN, ficaram satisfeitos no sentido de que não foi incluído mecanismo de mercado, nem projetos de REDD+ na estratégia. Já outros, não se sentiram representados em nenhuma forma, como algumas ONGs da coligação discursiva 2 e as da coligação 3. O que incomodou as organizações de forma geral foi principalmente a formação da CONAREDD+, que causou controvérsia devido ao baixo número de assentos para a sociedade civil em comparação com os assentos para membros do governo.

Durante muito tempo, boa parte da construção da agenda de REDD+ no Brasil e a discussão da estratégia nacional para REDD+ – como seminários e oficinas junto às comunidades tradicionais e povos indígenas para discutir salvaguardas e mecanismos de implementação, por exemplo – foram processos que se deram sem a participação do grupo nomeado por Adriana Ramos como “anti-REDD”, as organizações ligadas à Carta de Belém (Entrevista 9). Ramos afirma que, como eles eram contrários à ideia de REDD+, eles não queriam participar. Dessa forma, dentro desse debate era perceptível a diferença de quem acreditava que REDD+ podia ser baseado em mercado e quem não (Entrevista 9). Então, próximo ao lançamento da publicação da CONAREDD+, é feita uma reunião organizada pelo governo federal com apenas poucas pessoas selecionadas, na qual o Grupo Carta de Belém é convidado, junto com o OC. O intuito nesse caso seria chegar a um consenso sobre o tema. Para Ramos, obviamente não havia consenso em relação à temática e ela vê essa ação como uma estratégia do governo. Segundo Ramos, o governo federal queria sustentar a sua posição histórica e foi buscar a sociedade civil aliada – em relação ao REDD+²⁸ – trazendo o GCB aos debates e, assim, sustentando a sua posição de vetar qualquer perspectiva de mecanismo de mercado (Entrevista 9). A partir disso, o GCB entra nas negociações e passa a disputar um espaço dentro da comissão também.

28 Aliada somente em relação ao REDD+, pois há divergências em outras temáticas (Entrevista 9).

Como a comissão possui nível restrito de participação na perspectiva das ONGs e da sociedade civil, eles afirmam que a CONAREDD+ em si já vai contra boa parte das perspectivas das salvaguardas e também das diretrizes gerais de participação da convenção. Segundo Adriana Ramos (2018, Entrevista 9), “vários dos fundamentos que a Convenção coloca na roda como processo da construção das políticas, para os acordos, foram feridos pelo próprio governo brasileiro internamente, principalmente de 2010 para cá”. Adriana Ramos cita que quando reclamou disso ouviu de um secretário, como argumento para justificar a composição da CONAREDD+, que as Partes da Convenção são só os países e, portanto, estariam seguindo a Convenção. Porém, como apresentado por Ramos, a própria Convenção reconhece como atores relevantes pelo menos a sociedade civil organizada, por meio das ONGs, as empresas, a ciência, a academia, os povos indígenas e eventualmente outras comunidades tradicionais. Dessa forma, aparecem, no mínimo, cinco atores de sociedade que deveriam estar representados na comissão, que possui dois assentos titulares para a sociedade. As ONGs sugeriram que a votação para tomada de decisão não se desse por voto simples então, já que havia um desequilíbrio de forças e que com voto simples o governo sairia favorecido. Em resposta à proposta, um representante do Ministério de Minas e Energia teria respondido que “o espaço é de participação, mas a decisão é do governo” (Entrevista 9). Dessa forma, Bruno de Souza afirma que os espaços de discussão são considerados ilegítimos e artificiais, servindo apenas para legitimar o que o governo já havia decidido e não alcançam a representatividade necessária (Entrevista 16).

O MMA delegou ao Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas (FBMC) as indicações para preencher as duas vagas da sociedade civil. A decisão foi tomada em reunião do fórum que foi descrita como tensa. Era preciso decidir apenas duas representações em meio a vários interessados. Por fim, decidiram trabalhar as vagas de suplente como vagas separadas para assim quatro representantes terem oportunidade ao invés de dois. Ficou decidido que as vagas titulares ficariam com a Articulação dos Povos Indígenas do Brasil e com o Conselho Nacional das Populações Extrativistas. Representando as duas vertentes majoritárias de visões em relação ao mecanismo, o GCB e o OC ficaram com as suplências. Ficou decidido que o setor privado e a academia ficariam de fora, dando prioridade para os outros atores.

Depois de várias tentativas de ir na CONAREDD+ e negociar, o OC se retirou após dois anos da comissão. Isso ocorreu porque, da perspectiva da organização, a participação deles era apenas para respaldar que o governo tem uma comissão nacional sobre o tema com a participação da sociedade civil. Porém, no fim a decisão é de governo, portanto, não compensaria continuar comparecendo (Entrevista 9). Até o fim dessa pesquisa, o OC ainda não havia voltado para a Comissão, de maneira que a rede deve voltar a participar quando anunciarem mudança na composição da CONAREDD+, o que Rittl espera que não demore a acontecer.

Foi levantado que o governo constantemente utiliza a estratégia de afirmar que as ações de REDD+ no país se adequam às decisões tomadas no âmbito internacional da UNFCCC e que, portanto, não se pode ir contra e nem além do que está na Convenção. O que algumas ONGs argumentam é que esse não deveria ser o caminho tomado, que o fluxo de discussão deveria partir de um âmbito nacional e depois passar para o internacional. Dessa forma, o mecanismo seria pensado primeiro frente às necessidades de quem atua localmente e nacionalmente, de acordo com especificidades do país e das regiões, e então passaria para a escala maior. Da forma como é feita a discussão, há distância entre as decisões de alto nível e a ponta que convive diretamente com a questão do desmatamento e da degradação, o que afeta a efetividade do mecanismo (Entrevista 5).

3.4. ESTRATÉGIAS E LIMITAÇÕES DAS ONGs

As ONGs estudadas costumam atuar com várias estratégias concomitantes de forma a tentar influenciar ou alterar alguma tomada de decisão. Pode-se perceber que o uso de dados e informações é bastante presente, procurando basear as posições em informações qualificadas. Assim as estratégias geralmente envolvem a qualificação da informação, publicação de notícia, alinhamento junto a outras organizações – atuação em redes – manifestações diretamente ao governo, a publicação de cartas, dar visibilidade ao assunto se articulando com a imprensa e participando dos espaços de discussão formais e informais. No caso do REDD+, porém, há especificidades que são técnicas e acabam interessando somente quem está mais envolvido no processo, sendo mais complicado de passar para um público maior (Entrevista 9).

De toda forma, são feitas tentativas de tentar aproximar o tema daqueles que mais são afetados por ele, as populações indígenas e comunidades tradicionais. Muitas das ONGs entrevistadas têm atuação forte local, como ICV, IMAFLORA, IDESAM, TNC, ISPN, GTA e IEB, que fazem um trabalho diretamente no campo, nos níveis locais e subnacionais, cujos trabalhos envolvem a construção de capacidades junto às populações locais, assim como atividades de educação e de preparo para as mudanças climáticas no geral ou para REDD+, especificamente, com o objetivo de empoderar tais atores. Outras ONGs focam o trabalho em nível nacional, às vezes subnacional, com campanhas nacionais e com forte trabalho de *advocacy*, estudando o cenário político e as janelas de oportunidade que podem surgir e as melhores esferas de atuação em determinado momento para que se consiga influenciar as decisões – como Greenpeace, IPAM, OC e WWF-Brasil.

Tomasi resume em alguns pontos principais as estratégias para que se consiga influência junto a políticas públicas no geral, do ponto de vista do IEB. O primeiro ponto para fundamentar uma posição é poder ocupar espaço na agenda na qual se quer ter influência. Ele apresenta que

...uma das formas é você ter acesso aos canais de controle social – participar de conselhos, comitês, esses espaços públicos, é essencial. Então uma primeira questão é a participação, tem que entender quais são esses espaços de participação social para estabelecer o controle. Outra questão é o acesso à informação. A gente também está aqui constantemente lutando com os mecanismos um pouco burocráticos do Estado para acessar a informação. Ao mesmo tempo que geramos informação – também temos indicadores em relação a nossa atuação – também queremos entender como que o Estado está viabilizando determinada política. Para isso precisamos ter acesso à informação. Outra questão é a prestação de contas, que é a accountability. Também lutamos por isso, para saber como está a efetividade das políticas públicas (TOMASI, 2018, Entrevista 10).

No caso de REDD+, Tomasi aponta formação qualificada de povos e comunidades da floresta como ponto essencial e que, em sua opinião, é pouco feito e ainda insuficiente. Em relação a outras políticas públicas, políticas de REDD+ são mais simbólicas e menos palpáveis para as populações, no sentido de serem complexas e envolverem temas difíceis de serem completamente compreendidos (Entrevista 10).

Desde o local até o internacional, a atuação por meio de redes de articulação está sempre presente, sendo que os atores com quem mais se relacionam no geral tende a ser outras ONGs ou atores do terceiro setor. Há bastante interação com o governo e, no caso de haver alinhamento de crenças, trabalham em conjunto –

como na facilitação de leis estaduais, por exemplo. Caso contrário, as ONGs trabalham com estratégias que tentem chamar a atenção pública para mostrar o seu ponto de vista e apontar onde o governo está equivocado. Aqui entram as estratégias de uso de informação qualificada para provar suas afirmações, pressão através da opinião pública, alinhamento junto a outras organizações para levar as preocupações diretamente ao governo, mobilização da vergonha (*mobilization of shame*), divulgação de cartas, manifestações, atos simbólicos, uso da mídia, às vezes partindo para o campo internacional com o efeito *boomerang*, e também protestos – como se retirar dos espaços de discussão, por exemplo. São estratégias diferenciadas como as apresentadas por Keck e Sikkink (1998). A articulação com o setor privado aparece de forma mais restrita nas entrevistas.

Observa-se que as ONGs estudadas atuam em várias esferas ao mesmo tempo, inclusive nas negociações internacionais. Isso ocorre mais nos casos nos quais as ONGs possuem mais estrutura, visto que é preciso dominar fluxos políticos e de informação presentes nas negociações e debates. Porém, mesmo no caso de ONGs menores, há participação no nível internacional por meio da articulação por redes. O ICV, por exemplo, trabalha na estruturação da política, atuando de perto no estado de Mato Grosso, onde facilitaram o grupo de trabalho que criou a lei do estado. Por ser uma ONG considerada local, o ICV acredita que a melhor opção é trabalhar em articulação com outras ONGs, em redes, como o OC (Entrevista 4).

Contudo, foi apontado que a falta de nivelamento entre as ONGs na temática de REDD+ dificultou o processo de discussão. No período em que REDD+ estava começando a tomar forma no Brasil, os grupos de trabalho juntaram organizações diversas. Dentre essas organizações, foi mencionado que metade estava lá para discutir temas avançados e partir para processos de decisão, enquanto outra metade estava lá para tentar entender o que era REDD+. Devido a isso, comitês mais restritos eram formados por ONGs maiores, como as internacionais, mas não restrito a elas. Essa disparidade de capacitações dentro do escopo das ONGs é um desafio, visto que dessa forma podem ser excluídas do processo, sem intenção, organizações interessadas no debate (comunicação pessoal, 2018).

Apesar de ser verificada influência significativa desse setor, a ação das ONGs permanece restrita à vontade do Estado de permitir tal influência. Foi levantado nas entrevistas que o governo vigente, no que concerne aspectos políticos e administrativos, tem grande impacto no poder de atuação de ONGs em assuntos de

REDD+. Foi apresentado, por exemplo, que o assunto conseguiu avançar quando Marina Silva era Ministra do Meio Ambiente, com participação mais ativa da sociedade civil no governo e nas decisões. Já a Ex-Ministra Izabella Teixeira foi mencionada como motivo para retrocesso no sentido de restringir a participação desse setor, visto que focava em decisão apenas de governo e declarava abertamente que sob sua gestão a participação nos processos decisórios seria limitada. Sendo assim, as ONGs ainda dependem da vontade política e dos atores de governo e das instituições públicas para conseguirem ter impacto nas tomadas de decisões que concernem políticas de REDD+ no país, principalmente nas esferas nacional e internacional. Assim, se verifica uma participação mais direta de ONGs nos níveis local e subnacional, onde é possível trabalhar mais próximo da sociedade civil e de populações indígenas e tradicionais e alcançar impacto mais significativo em políticas, participação direta e indireta no nível nacional e, no nível internacional, uma participação mais indireta.

Como mencionado anteriormente, REDD+ possui implicações políticas e econômicas, o que influencia nos posicionamentos das organizações dependendo de sua visão de mundo. Além disso, a questão do financiamento das ONGs e a origem de seus recursos pode ser de grande importância quando se considera os interesses que ela defende (HERMANSEN *et al*, 2017). As fontes predominantes de financiamento observadas em ONGs podem vir da esfera governamental, de pessoa física ou jurídica (JACQUES *et al*, 2014). Portanto, o envolvimento de ONGs com empresas e setor privado nem sempre é bem visto, tanto pelo governo quanto por outras ONGs e membros do terceiro setor, pois coloca em questão a quem servem os interesses defendidos por essas organizações.

3.5. SALVAGUARDAS DE REDD+

A atuação das ONGs no processo de discussão de REDD+ gira em torno das preocupações de salvaguardas. Inclusive em casos em que não há envolvimento direto por parte de algumas organizações ou quando ONGs se afastam, elas procuram acompanhar os desenvolvimentos da proteção que as salvaguardas buscam proporcionar. Rittl (Entrevista 7) apresenta que as ONGs e as redes de que fazem parte tiveram um importante papel na tentativa de promover engajamento dos atores interessados, assim como sua capacitação, em discussões do que são

salvaguardas e o que precisa se observar quando vai se envolver uma política ou implementar ações de REDD+.

Letícia Tura apresenta que as salvaguardas são um ponto chave de REDD+ para o GCB. Eles as entendem não como salvaguardas para os negócios, mas como garantias de direitos e colocam a decisão sobre o sistema de salvaguardas como a primeira etapa para um sistema bem sucedido no Brasil. Construir um sistema robusto de salvaguardas que signifique um sistema robusto de garantias de direitos é o primeiro passo para se alcançar bons resultados, na visão de Tura (Entrevista 12).

As salvaguardas possuem espaço de destaque na agenda nas discussões das iniciativas subnacionais, geralmente encabeçadas por ONGs. No nível federal havia uma articulação importante levada pelo Observatório do REDD+ – rede que foi criada com o objetivo de acompanhar o desenvolvimento do mecanismo e hoje está desativada – que estava sendo facilitada pelo IMAFLORA, na qual várias organizações de influência nacional, como o IPAM, participaram. Essa articulação estabeleceu princípios e critérios para as salvaguardas de REDD+, que foram depois incorporadas pela FUNAI e pelo MMA, servindo como base e como uma contribuição importante (Entrevista 4). Assim, a discussão é importante para garantir que essas populações sejam as principais beneficiários de REDD+, assegurando que os recursos cheguem até a ponta (Entrevista 11).

3.6. POLÍTICAS SUBNACIONAIS DE REDD+

As iniciativas subnacionais são vistas como o caminho a ser seguido para REDD+ por algumas ONGs, de forma que outras acreditam que seja uma solução apenas temporária, havendo a necessidade de REDD+ se estabelecer como política nacional eventualmente. Outras ainda acreditam que REDD+ deve ser pautado apenas no âmbito nacional, como já mencionado. Além disso, foi apontado que há divergências entre a visão dos governos estaduais e a visão do governo federal, visto que o governo federal defende a centralização das decisões voltadas ao mecanismo e os governos estaduais pedem por mais autonomia (MAY; MILLIKAN; GEBARA, 2011). Isso pode ser verificado também nas tentativas de parceria individuais realizadas por governos estaduais e pela Carta dos Governadores da Amazônia já mencionada. Há ONGs que trabalham diretamente nas iniciativas dos

estados, como o ICV e o IPAM no Mato Grosso e a WWF-Brasil e o GTA no Acre, por exemplo (Entrevistas 3, 4, 5 e 11).

A maioria dos entrevistados acredita na iniciativa acreana como exemplo de sucesso. Isso está ligado a uma política construída ao longo do tempo de valorização da floresta. Lá foi criado o SISA (Sistema de Incentivo aos Serviços Ambientais), que adotou a abordagem de EF para distribuição de benefícios no âmbito do programa *REDD for Early Movers* (REM) do Banco Alemão KfW. Para implementar de forma mais fácil essa abordagem mista, o SISA utiliza a estrutura de programas que já existem no estado, sendo que o monitoramento do uso dos recursos por essa abordagem ocorre em foros de participação com representantes da sociedade civil para garantir transparência (MOUTINHO; GUERRA, 2017). Segundo Aguiar, do GTA, as discussões de REDD+ no nível nacional ainda estão muito direcionadas ao campo ambiental e precisam ser expandidas para outros setores. Em sua opinião, o governo do Acre faz esse debate e consegue disseminá-lo para todos os setores da sociedade, apesar dos desafios que ainda enfrenta (Entrevista 11). Em relação à outras iniciativas, os entrevistados mencionam que ainda precisam ser mais bem construídas, como no Mato Grosso, estado conhecido por ter a economia voltada ao agronegócio. No caso do Pará, foi mencionado o Programa Municípios Verdes, uma parceria entre o Governo do Estado do Pará, organizações públicas, municípios, setor privado e ONGs, que se tornou governamental em 2011 e que obteve bons resultados no início (COSTA; FLEURY, 2015). Porém, Rittl diz que atualmente o programa perdeu relevância, e o estado apresenta taxas de desmatamento que estão voltando a crescer (Entrevista 7).

Adriana Ramos acredita que a iniciativa do Acre é muito interessante e que tem a ver com o histórico de um governo que conseguiu trazer as comunidades para uma participação mais direta. Apesar de possuir limitações, o Acre conseguiu definir uma política de pagamentos por serviços ambientais em que os povos indígenas e os extrativistas são os principais beneficiários e, segundo as percepções de Aguiar, Ramos, Rittl e Tomasi (Entrevistas 7, 9, 10 e 11), conseguiu fazer isso com base no acúmulo de anos de diferentes projetos e processos de mobilização, com interação da sociedade civil. Assim trabalhavam com os modelos do que funcionava e o que não funcionava, tornando a iniciativa consistente. Segundo os entrevistados, o Acre já possuía a ideia de valorização da floresta em pé antes de haver REDD+, o que permitiu fazer uma adaptação do mecanismo para uma realidade já existente.

Para Ramos, o caso do Mato Grosso não funciona bem, porque ocorreu na lógica inversa do Acre. A lógica do agronegócio domina as estruturas do próprio governo, então as tentativas de fazer o processo avançar são debilitadas e isso se reflete nos números do estado, apontando que o estado tem pouca permeabilidade à participação social e não foi capaz de ter políticas consistentes. Quando os recursos são condicionados ao engajamento da sociedade civil é que se conseguem resultados positivos, tornando o processo mais orgânico (Entrevista 9).

Os estados tomaram frente desse atraso do governo federal e criaram suas próprias políticas e suas próprias leis para REDD+, o que já vem acontecendo desde antes mesmo do REDD+ ter sido estabelecido pela UNFCCC (MOUTINHO, 2011; SKUTSCH; MCCALL, 2010). O Brasil não possui isso a nível federal, ou seja, não tem uma lei de REDD+ que passou por consulta pública e pela aprovação do Congresso Nacional, enquanto que alguns estados possuem leis, que passaram por assembleia legislativa e fizeram todo o processo. Portanto, segundo Soares, os estados se adiantaram a esse atraso do governo federal em atualizar a visão para as florestas (Entrevista 14) e, como visto, algumas ONGs se alinharam a eles.

O nível subnacional influenciou o andamento de uma política nacional, estimulando o debate acerca de modelos eficientes de financiamento que valorizassem a floresta em pé. Por sua vez, isso teve impacto no posicionamento brasileiro, ao pressionar o governo federal a tomar atitudes quanto a um mecanismo de valorização das florestas e a apresentar alternativas que favorecessem o potencial brasileiro e dos estados amazônicos. As relações entre as políticas e diferentes esferas de atuação serão abordadas no próximo capítulo, assim como a visão de atores governamentais sobre o processo e sobre o papel das ONGs no instrumento de REDD+.

CAPÍTULO IV

GOVERNO FEDERAL E ONGs: AS RELAÇÕES DENTRO DAS DIFERENTES ESFERAS DO SUBSISTEMA DE REDD+

Como visto anteriormente, REDD+ não se limita à apenas uma esfera de atuação. O mecanismo surge no âmbito das negociações internacionais, com forte influência da sociedade civil organizada (FATORELLI *et al*, 2015; MOUTINHO, 2005), no qual deve se ajustar a condições nacionais específicas, em que pode haver iniciativas subnacionais – como nos estados amazônicos – e ainda no nível de projetos, de forma que este não é reconhecido pela Estratégia Nacional brasileira (MMA, 2016).

As diferentes maneiras de se enxergar REDD+ dialogam e divergem dentro dos espaços de discussão, tanto formais quanto informais. Neste capítulo, serão abordadas a posição histórica do Brasil acerca do tema de florestas e mudanças climáticas; as interações das ONGs com o governo, observando-se as percepções de alguns atores estatais em relação às ONGs; e esses atores dentro do fluxo das diferentes esferas de políticas. Portanto, o capítulo se dedica aos objetivos de analisar as articulações dessas ONGs dentro das negociações internacionais de REDD+ e sua influência na posição do Brasil, e entender a percepção que os demais atores envolvidos no processo têm das ONGs. Para tanto o capítulo foi dividido em três sessões principais: uma para discutir elementos da esfera internacional sob a perspectiva dos atores governamentais; outra para discutir elementos domésticos; e, finalmente, outra para abordar as ONGs no fluxo de informações e influências nas diferentes esferas.

4.1. ELEMENTOS DA ESFERA INTERNACIONAL

A trajetória da discussão sobre florestas, e sobre florestas e clima, na esfera internacional passa por quatro momentos principais dentro de processos políticos, como apresentado por Carvalho (2010). De 1988 a 1992, a discussão é marcada pela adoção ou não de uma Convenção Internacional sobre Florestas, de forma que, de 1992 a 1997, o debate passa a ser sobre florestas dentro do regime internacional de clima, implementando-se o Painel Internacional sobre Florestas. Em 1997, com o

Protocolo de Quioto, entra-se em outra fase, marcada pela regulamentação do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo no Protocolo. Essa fase vai até o ano de 2005, quando a discussão sobre a relação entre floresta e clima ressurgiu na forma de uma nova abordagem, que dá origem ao mecanismo REDD (CARVALHO, 2010).

O primeiro período apontado envolveu discussões políticas e jurídicas, com os países em desenvolvimento tentando reafirmar sua soberania sobre os recursos naturais no seu território, assim como o direito de usar tais recursos para seu desenvolvimento e de acordo com seus interesses. Com o propósito de alcançar esses objetivos, os países em desenvolvimento foram bem sucedidos ao conseguir afastar a adoção de uma convenção dedicada somente às florestas tropicais. Com a primeira COP, em 1995, a ideia de mitigação da mudança climática por meio da conservação florestal e do plantio de árvores em países em desenvolvimento ganha força na política internacional, em um contexto de negociação de um protocolo para a Convenção (CARVALHO, 2010).

O segundo período mencionado, que ocorre na época do Protocolo de Quioto, apresenta negociações focadas em aspectos econômicos, como instrumentos e medidas econômicas e novas tecnologias. A valoração dos serviços ambientais das florestas, como estoques de carbono, aparece com destaque nessa fase, assim como as dificuldades políticas, técnicas e econômicas que acompanham a questão. O terceiro período mencionado por Carvalho (2010) tem ênfase em aspectos técnico-científicos, com as negociações focadas nas metodologias e procedimentos para implementação do MDL. Nos casos dos projetos florestais, isso se mostrou ser bastante complexo. O quarto período apresentado, que se inicia em 2005, apresenta a demanda pela inclusão de um mecanismo de compensação de florestas dentro das negociações de clima, com apelo inicial de ONGs brasileiras e internacionais que puxam o debate. É também nessa fase que há a polarização entre os que defendem financiamento por fundos públicos e aqueles que advogam por financiamento através de mecanismos de mercado (CARVALHO, 2010).

Dessa forma, como mencionado anteriormente, Bäckstrand e Lövbrand (2006) apresentam essa discussão como um campo de batalha discursivo envolvendo atores diversos: cientistas, negociadores, sociedade civil e elites políticas. A complexidade tem como principal justificativa “o fato dos projetos florestais terem como premissa de que as emissões devem ser mitigadas onde é mais barato” (CARVALHO, 2010, p. 113). Portanto, é colocada para os países desenvolvidos a

possibilidade de reduzir as emissões por meio de investimentos nesses projetos fora do seu território, ou pela compra e venda de “créditos de carbono” para cumprir seus compromissos. Como Carvalho (2010) apresenta, o comércio de emissões é contencioso – ou seja, é objeto de disputas e conflito de interesses – visto que envolve implicações políticas, econômicas, sociais e ambientais que ainda não foram inteiramente avaliadas, assim como o debate acerca de mudanças climáticas, que envolve mais do que apenas aspectos ambientais (BARROS-PLATIAU, 2010; HADDEN, 2015). A conexão com o tema de mercantilização dos recursos naturais pela lógica capitalista, assim como os riscos ambientais e sociais que a acompanham, também é fator de divergências. Esses aspectos foram evidenciados durante as entrevistas realizadas e mostram que dificilmente haverá consenso quanto a esses pontos, visto que atualmente as disputas entre as diferentes visões persistem.

Para Bäckstrand e Lövbrand (2006), a discussão acerca da conservação e do sequestro de carbono em países em desenvolvimento envolve discursos opostos que mostram debates maiores refletidos neles, como: local vs. global; Norte vs. Sul; ciência moderna vs. conhecimento tradicional; direitos soberanos vs. governança pós-soberania; centralização vs. descentralização (BÄCKSTRAND; LÖVBRAND, 2006). Pode-se perceber que as coligações discursivas formadas, apresentadas no capítulo anterior, se pautam nas crenças em cima dessas temáticas mencionadas, relacionadas com a visão política de tais organizações.

Dessa maneira, as autoras apresentam três linhas de discurso da governança ambiental global presentes na discussão de florestas: modernização ecológica, governabilidade verde e ambientalismo cívico, discursos que podem se misturar entre si (BÄCKSTRAND; LÖVBRAND, 2006). O primeiro discurso propaga a compatibilidade entre crescimento e proteção ambiental, priorizando soluções eficientes em termos de economia e flexíveis acima de equidade e justiça social. Essa linha de discurso pode ser mais fraca, sem questionar as instituições sociais existentes, ou mais forte, mais crítica em relação à capacidade das instituições em lidar com temas ambientais. A governabilidade verde, por outro lado, possui visão voltada ao aspecto técnico-científico amparando a natureza e seus recursos. No campo climático, esse discurso é percebido por meio de atividades científicas, como monitoramento por satélites, acompanhamento de medições de fluxos de carbono e comparações de dados e metodologias ao longo dos anos para prever trajetórias de

mudança do clima. Para Bäckstrand e Lövbrand (2006), essa linha de discurso é elitista e pode levar à marginalização de outros tipos de conhecimento e entendimento. Por fim, o ambientalismo cívico é voltado para a participação de partes interessadas no debate ambiental internacional, como ilustrado pela Rio 92 (BÄCKSTRAND; LÖVBRAND, 2006).

Um ponto central ao ambientalismo cívico é a participação de atores que vão além do Estado. Carvalho (2010) reforça o que já foi mencionado neste trabalho, que a participação de atores não-estatais, como as ONGs, tornou os arranjos de governança mais complexos, policêntricos e com diversas facetas. Isso, porém, não significa que os arranjos anteriores não permaneçam, visto que o fundamento da soberania e o privilégio dos Estados como únicos tomadores de decisão dentro das negociações internacionais permanecem. Essa linha de discurso, contudo, também não é homogênea. Duas vertentes dela são apresentadas: uma reformista, que defende a maior participação de diferentes atores nas negociações internacionais, e outra mais radical, voltada para reformas institucionais e nos padrões de consumo, questionando as relações de poder nas instituições internacionais (BÄCKSTRAND; LÖVBRAND, 2006).

O segundo período de negociações apresentado por Carvalho (2010) está relacionado ao discurso da modernização ecológica. Uma das singularidades desse discurso é a explanação da “maximização de sinergias” (BÄCKSTRAND; LÖVBRAND, 2006). Segundo os defensores desse discurso, iniciativas envolvendo florestas tropicais em países em desenvolvimento seriam capazes de prover mitigação e manejo florestal sustentável, proteção da biodiversidade, o que promoveria circunstâncias sociais e econômicas positivas e com baixo custo. Já na terceira fase, de 1997 ao ano de 2005, tem-se a predominância do discurso de governabilidade verde, de forma que no período pós-2005 tem-se a presença das três narrativas no mesmo espaço. Essa fase apresenta os três discursos, pois se tem a modernidade ecológica (flexibilidade e eficiência de custos de REDD+), a governabilidade verde (condições técnico-científicas que garantam a contribuição do instrumento para mitigação das mudanças climáticas), e, finalmente o ambientalismo cívico. Esse último aparece com a participação de setores da sociedade civil que se colocam contrários à mercantilização de recursos florestais, reivindicando a garantia dos direitos de povos das florestas (BÄCKSTRAND; LÖVBRAND, 2006).

A posição do Brasil frente a políticas de clima, segundo Viola e Franchini (2014), sofreu variações ao longo do tempo. No período de 2005 até 2008, forças reformistas partiram de uma base fraca e alcançaram crescimento significativo. Desse ponto até 2010, há o auge da atuação de forças reformistas, de maneira que, no mesmo período, forças conservadoras também foram crescendo. De 2010 a 2012, passaram a predominar as forças conservadoras, com apoio forte do governo (VIOLA; FRANCHINI, 2014). Barros-Platiau afirma que o Brasil consolidou uma posição chave no governo Lula (2003-2010) no regime do clima, o que pode ser associado à percepção de que não basta confrontar os países desenvolvidos, mas também apresentar uma postura construtiva e de reconhecimento das próprias responsabilidades dentro do regime (BARROS-PLATIAU, 2010). Referente à posição brasileira especificamente em relação a florestas e clima, o Brasil possui uma trajetória que mostra certa evolução na sua participação e posicionamento frente a um instrumento de REDD+, como verificado a seguir.

4.1.1. A posição histórica brasileira

Até o ano de 2006, a postura brasileira em relação à temática de florestas – e sua contribuição para emissão e como sumidouro de GEE – foi deixá-la de fora das discussões de clima. O Brasil foi bem sucedido e conseguiu que o tema se mantivesse fora do regime climático sob o Protocolo de Quioto pela argumentação técnico-científica, posição que Carvalho (2010) classifica como sendo de Estado-veto. Durante a regulamentação de modalidades florestais dentro do Protocolo, o Brasil apresentou-se com posicionamento conservador ao lado da Europa, afirmando que o tema de florestas seria um risco para o regime e também defendendo, de forma rígida, as obrigações dos países do Anexo I e não dos demais. O posicionamento defensivo brasileiro pode ser relacionado ao aumento das emissões de GEE no país na época, com o objetivo de evitar que o olhar internacional se voltasse para isso (VIOLA, 2014).

Como mostrado anteriormente, em 2003 se inicia mobilização significativa por parte de variados atores, com destaque para ONGs internacionais e brasileiras, para que o papel das florestas seja discutido no regime do clima (CARVALHO, 2010; CARVALHO, 2013). Marina Silva assume como Ministra no MMA nesse mesmo ano e inicia ações e medidas que resultam na diminuição do desmatamento no Brasil alguns anos depois (VIOLA; FRANCHINI, 2014). Com essa quebra de paradigma,

pressões externas e cenário interno favorável, 2006 marca o início de “uma lenta e sutil evolução rumo a uma postura propositiva” (CARVALHO, 2010, p. 163) para o Brasil.

Com a proposta brasileira em 2006 para um mecanismo de REDD+ baseado em fundos públicos, o país mostrou sua ambição de ser uma liderança nas decisões globais, principalmente em relação aos países do Sul, exercendo seu poder brando. Ainda assim, como apresenta Carvalho (2010), certos setores consideram que o país perdeu uma janela de oportunidade para dividir os custos de redução de suas emissões de GEE com a sociedade internacional, considerando que foi um serviço prestado e que foi bastante significativo. Durante as entrevistas feitas, membros de ONGs se mostraram insatisfeitos com a atuação de atores do governo, principalmente em relação ao MRE e MMA, exatamente por considerarem que oportunidades de arrecadação de recursos para redução do desmatamento não são aproveitadas devido à posição brasileira. Essa insatisfação vem principalmente daqueles que se encontram na Coligação Discursiva 3 – formada por IDESAM, IMAFLORA e TNC – e que defendem o âmbito de projetos e novas fontes de financiamento nas políticas de REDD+ no Brasil (Entrevistas 13, 14 e 16).

Há duas tendências que se destacam na política externa brasileira e que quebram com os padrões tradicionais. Uma delas é o envolvimento do Presidente da República na área diplomática e a outra, que se inicia no governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), é a pluralidade de atores na construção da política externa brasileira, consolidada no governo Lula (2003-2010) (CASON; POWER, 2009). A agenda brasileira em relação à questão das florestas tropicais no regime climático foi fortemente influenciada por essas tendências, que contou com participação crescente e diversa de atores governamentais e não-governamentais (CASON; POWER, 2009).

Essa participação pode ser evidenciada pela delegação brasileira que participa das COPs, como apresentado por Luiz de Andrade Filho, da Divisão de Clima do MRE e responsável por tratar da interface entre florestas e clima (Entrevista 8). Segundo ele, desde 2009 a delegação do governo brasileiro abre espaço para a sociedade civil, para quem quiser participar e acompanhar, uma iniciativa que permitiu maior participação (Entrevista 8). Apesar dessa oportunidade, Adriana Ramos, do ISA (Entrevista 9), afirma que mesmo participando de debates junto à delegação e apresentando a visão deles sobre assuntos de REDD+ e de clima, não

influenciavam a posição brasileira de forma significativa que abrisse o governo para novas oportunidades.

O MRE, assim como o MCTI – ligado a questões de inteligência e conhecimento técnico-científico – são considerados conservadores em relação às florestas devido à desconfiança que possuem de mecanismos de mercado, argumentando que há grande risco de fraude e distorção na medição, relato e verificação das reduções (CARVALHO, 2010). Essa visão pode ser verificada ainda atualmente, ainda que em menor grau, devido à evolução gradual verificada no posicionamento brasileiro. Portanto, o Brasil passou de um país cujo objetivo era impedir a inserção de florestas no regime internacional de clima, para um país central na defesa de um instrumento de REDD+ no âmbito nacional, financiado por recursos públicos e sem *offsets*. O Brasil foi muito bem sucedido em defender essa posição, que no fim das negociações sobre REDD+, foi a que prevaleceu e foi instituída, como aparece na ENREDD+ (MMA, 2016).

Luiz de Andrade Filho apresenta o REDD+ como um novo modelo de instrumento financeiro que se diferencia da cooperação tradicional (Entrevista 8). O REDD+, portanto, complementa a agenda de cooperação técnica mais tradicional existente no regime de clima, indo na direção de “primeiro apresenta os resultados e por esses resultados, ou uma parte deles, é recompensado e, com esses recursos, continua investindo naquela área” (ANDRADE FILHO, 2018, Entrevista 8). Assim, é possível criar ciclos virtuosos ao invés de ciclos viciosos para combater o desmatamento e a degradação, de maneira que os recursos alavancados são reinvestidos no setor. Sendo assim, o instrumento responde à questão da eficácia ao variar os instrumentos de cooperação e financiamento, além de ter que apresentar resultados baseados numa linha de base rígida, em análise técnica e em salvaguardas para garantir que recursos não sejam investidos de maneira equivocada (Entrevista 8).

Andrade Filho afirma que a proposta de REDD+ possui “DNA brasileiro” e que o instrumento, da forma como foi aprovado na UNFCCC, é bastante similar à lógica do Fundo Amazônia. Portanto, o instrumento reflete o que o Brasil tinha em mente ao pensar em uma forma de inserir florestas no regime de clima. Ao falar sobre a construção da posição brasileira, Andrade Filho reitera o papel de liderança do MRE nas negociações e também afirma que o ministério possui papel de coordenação interna nacional de REDD+. Esse trabalho de construção foi e é feito muito em

conjunto com o MMA e com outros atores. Andrade Filho apresenta que as posições levadas pelo Itamaraty são pensadas levando em consideração o debate doméstico, portanto, esse modelo de REDD+ defendido é consenso no governo federal, conforme foi aprovado na Convenção. Assim, o posicionamento ocorre com base no diálogo com o governo e com a sociedade civil (Entrevista 8).

Conforme o Art. 6º do Decreto 8.576/2015, o Brasil assegura de forma consistente sua oposição a *offsetting*. Esse posicionamento é justificado pelo objetivo brasileiro de zelar pela integridade ambiental do regime da UNFCCC, de maneira a se certificar que os países desenvolvidos colaborem com empenho real para mitigação das suas emissões de GEE, de acordo com seus respectivos históricos, e cumprindo com as obrigações de financiamento. Como ficou estabelecido no Marco de Varsóvia em 2013, a discussão acerca de *offsetting* foi encerrada no âmbito das negociações de REDD+ e redirecionada para um fórum mais amplo sobre mecanismos de mercado (MMA, 2017). O Brasil conseguiu consolidar uma posição de liderança nas negociações de REDD+, visto que seu posicionamento firme contrário a *offsetting* enfrentou bastante resistência de Estados e de atores internos – como governos amazônicos e ONGs – e ainda assim contribuiu para que o assunto fosse encerrado com o Marco de Varsóvia, prevalecendo sua posição para REDD+ dentro da UNFCCC no fim das contas.

Ao longo das entrevistas, ficou claro que houve resistência considerável por parte da sociedade civil quando o Brasil assinou o Decreto 8.576/2015, institucionalizando e oficializando seu comprometimento com a implementação de instrumentos de REDD+ no país. O documento foi assinado a caminho da Conferência de Paris, em 2015, e ao chegar lá encontraram manifestações e protestos significativos contrários ao mecanismo por parte de populações indígenas e seus representantes. Houve insatisfação por parte de ONGs tradicionais quando o Grupo Carta de Belém foi convidado para participar das discussões referentes à ENREDD+, o que ocasionou posteriormente a participação do grupo na CONAREDD+. Aparentemente, o governo procurou incluir diferentes visões do tema para discussão; contudo, pela percepção de Ramos (Entrevista 9), essa foi uma estratégia para que a posição estabelecida pelo governo federal conseguisse legitimidade por meio de apoio de um segmento de representantes da sociedade civil, como visto no capítulo anterior.

4.2. ELEMENTOS DA ESFERA NACIONAL

Como apresentado por Putnam (2010), a política externa e a política doméstica são interligadas e o que deve ser questionado é “como” e “quando” a esfera doméstica e internacional interferem diretamente uma na outra. Dentro do governo federal, os atores de destaque na formulação do posicionamento brasileiro incluem o MRE, o MMA e o MCTI. A evolução do posicionamento brasileiro a partir de 2005 tem ligação direta com a mudança na participação desses atores, principalmente MMA e MRE. O MMA passou a atuar de forma mais qualificada e crescente no tema e, junto a isso, houve influência de governadores amazônicos, setor privado e sociedade civil (CARVALHO, 2010).

Como mostrado por Carvalho (2010), nem sempre houve consenso em relação ao REDD+ no governo federal, de maneira que o MMA sob a gestão de Marina Silva, com forte diálogo junto à sociedade civil organizada, puxou a evolução de Estado-veto para uma posição mais propositiva. 2006 foi um ano conflituoso entre os principais responsáveis pela posição brasileira em relação ao REDD+, mas o MMA soube dialogar e acomodar demandas do MRE e do MCTI, principalmente a ideia de um mecanismo que não fosse de mercado. O MMA se mostrava mais aberto à ideia de mecanismos de mercado no sentido que considerava a questão de *offsets* complexa, ao invés de apresentá-la como inviável.

Monique Ferreira é Coordenadora-Geral de Transparência e Financiamento para Florestas, vice-presidente da CONAREDD+ e atua como ponto focal para REDD+ junto à UNFCCC, função que assumiu em setembro de 2017. Para Ferreira (Entrevista 6), REDD+ é entendido pelo MMA, dentro do âmbito do governo federal, como instrumento de financiamento e, dentro do âmbito da UNFCCC, como mecanismo de recompensa e retribuição aos esforços nas reduções de emissões por desmatamento e degradação. Assim, REDD+ seria uma política que vem para promover melhor coordenação entre as diferentes políticas já existentes nacionalmente, como os exemplos citados por Ferreira, do PPCDAm e da Moratória da Soja (Entrevista 6).

Como Carvalho (2010) apresentou na sua pesquisa, o MMA tem uma visão mais aberta em relação ao REDD+ comparativamente à posição do MRE, visto que não apresentam como inadmissíveis outras formas de financiamento, apesar de enfatizar a importância de seguir o campo de atuação já definido. Esse aspecto permanece

perceptível ao analisar as entrevistas realizadas. Também pode ser observada uma coordenação maior entre MMA e MRE atualmente e durante o período de conclusão das negociações referentes ao REDD+ na UNFCCC (entre 2013 e 2015). Os ministérios atuaram e atuam muito em conjunto na implementação de REDD+ e na conversa entre as esferas nacionais e internacionais. O preparo dos negociadores e da equipe do MMA para discutir REDD+, assim como seu entrosamento explica em parte o sucesso do Brasil em defender sua visão de REDD+ na UNFCCC.

Andrade Filho afirma que foi em 2013, na COP de Varsóvia, que o instrumento de REDD+ foi de fato estabelecido, com suas diretrizes delimitadas, deixando poucos detalhes a serem decididos em 2015 em Paris. A partir desse momento, REDD+ passa para a fase de implementação nacional, na qual são discutidas as formas de adaptar o mecanismo às condições nacionais (Entrevista 8). Os assuntos que mais travam as discussões nacionais, na percepção de Ferreira, são *offsets* – que não entram no âmbito da Comissão Nacional – e a questão de mercados voluntários de carbono. Ferreira afirma que na CONAREDD+ e em suas instâncias são registradas as diferentes opiniões e que é importante reconhecê-las. Porém, ela entende que há um arcabouço já definido de atuação e que ele deve ser respeitado. Para Ferreira, há três momentos marcantes nas discussões de REDD+: a criação das CCTs, que deram origem a três grupos bastante diversos; a resolução de distribuição de limites de captação, que permitiu a captação por parte dos estados; e a definição das salvaguardas de Cancun dentro do contexto brasileiro de REDD+ (Entrevista 6). Andrade também menciona a Resolução Nº 6 da CONAREDD+ sobre distribuição de limites de captação como um grande avanço para a implementação de REDD+ no país, visto que considerou os pedidos de captação pelos estados e permitiu isso, avançando nesse ponto fundamental que era debatido desde o início da Comissão (BRASIL, 2017; Entrevista 8).

Os entrevistados afirmam que esse é um momento importante para REDD+ no país, visto que a CONAREDD+ e suas instâncias vêm avançando em decisões essenciais para implementação da política de REDD+ e que 2020 marca o prazo para alcançar a meta de redução do desmatamento apresentada pelo governo. Ferreira afirma que há vários desafios pela frente, como maior inclusão de outros biomas e um olhar integral do território, de forma a levar a estratégia de REDD+ para todo o território. Para o futuro de REDD+ no Brasil, Ferreira ainda afirma que será importante olhar para outras atividades de REDD+ que vão além do desmatamento

– as atividades existentes dentro do “+” – e alavancar as metas do setor florestal da NDC brasileira, atentando-se para o desafio de se manter dentro do arcabouço já estabelecido. Ademais, para ela, será preciso pensar em maneiras de engajar e ampliar a captação de recursos e buscar maior engajamento do setor privado na área. Devido ao debate bastante polarizado que REDD+ proporciona, para Ferreira é importante pensar em caminhos inovadores e caminhos do meio, de maneira que, em sua percepção, essa é uma agenda que irá demandar bastante abertura e oportunidade de inovar (Entrevista 6, 2018). Esse ponto reforça o parecer de Carvalho (2010) quanto ao papel mais moderado que o MMA proporciona à agenda de REDD+ dentro do governo federal.

Assim, por mais que existam pequenas diferenças dentre atores do governo federal, há consenso de maneira geral sobre a forma pela qual uma política de REDD+ deve ser tratada. Andrade Filho afirma que é equivocado pensar que não há interesse por parte dos ministérios e do governo federal em reduzir o desmatamento e suas emissões (Entrevista 8). Há bastante apreço em relação ao que foi estabelecido pela UNFCCC, que surgiu já refletindo a visão brasileira, e o governo federal se preocupa em seguir essas diretrizes existentes. As diferentes opiniões são ouvidas e registradas, porém elas não parecem ter impacto real na forma como o governo lida com REDD+, o que faz com que uma mudança referente à implementação da política de REDD+ no país seja improvável no momento, no que concerne o modelo de captação de recursos e a não inclusão de projetos.

Desde que as reuniões da CONAREDD+ se iniciaram em 2016, o debate vem se encaminhando com discussões nas suas várias instâncias. Como mostrado, até o momento de fechamento dessa dissertação, foram aprovadas 12 resoluções na CONAREDD+ e as CCTs encerraram ou irão encerrar seus trabalhos em breve, caminhando para um período crítico que será a captação e distribuição dos recursos, implementação e fiscalização do seu uso. O Brasil é pioneiro em questões de REDD+, de forma que, em junho de 2014, foi o primeiro país em desenvolvimento que submeteu o FREL (Nível de Referência de Emissões Florestais) para análise. O relatório de avaliação técnica do FREL brasileiro foi publicado em dezembro do mesmo ano e concluiu que as informações usadas são completas, transparentes e estão de acordo com as diretrizes da UNFCCC (REDD+ BRASIL, 2016). O país agora aguarda os recursos que serão disponibilizados pela

Convenção. Resta saber como irá ocorrer a aplicação de tais recursos e como isso será agregado junto a políticas já existentes sobre uso e mudança do uso da terra.

4.2.1. Percepções dos atores governamentais sobre as ONGs

Os atores governamentais entrevistados percebem as ONGs como participantes ativos nos processos de negociação e discussão de REDD+. É reconhecido o pioneirismo de pesquisadores desse tipo de organização em relação ao instrumento de REDD+, apontando tais organizações como um dos vetores centrais de avanço no tema. As ONGs atuantes no Brasil são reconhecidas por darem aporte de inteligência e pesquisa, provendo *insights* valiosos que permitiram ao governo brasileiro apresentar sua proposta de mecanismo na UNFCCC (Entrevistas 6 e 8). Os atores governamentais entrevistados reconhecem os esforços das ONGs em participar ativamente e cobrar transparência nas decisões, assim como garantias de direitos e respeito às salvaguardas (comunicação pessoal, 2018).

Contudo, percebe-se que há ressalva quanto à participação de ONGs e de partes da sociedade civil. Isso não é observado tanto no discurso das entrevistas, mas nas atitudes em relação aos espaços de participação. As ONGs têm participação nas discussões – tanto nas COPs e na UNFCCC, quanto na CONAREDD+ e em suas CCTs – porém, ela é limitada e não inclui espaço na tomada de decisão e em deliberações feitas em níveis mais altos. Quando se trata de CONAREDD+, os votos da sociedade civil são facilmente vencidos devido à baixa representação, como mencionado. Monique Ferreira e Luiz de Andrade Filho reconhecem essa questão da representatividade na CONAREDD+, com a retirada do Observatório do Clima em forma de protesto, de forma que estaria nos planos resolver isso e aumentar os assentos, contudo não há uma previsão de quando isso virá a acontecer (Entrevistas 6 e 8, 2018).

Pelas entrevistas, fica evidente que as ONGs possuem de fato um papel importante e atuam de forma ativa em relação ao REDD+. Contudo, pode-se perceber que, na visão de agentes governamentais, as ONGs tentaram tornar REDD+ uma agenda exclusiva delas, sendo que na verdade é uma agenda de governo e que deve refletir o interesse nacional. Assim, ficou entendido que atores governamentais têm reservas em relação às ONGs. Primeiro porque foi mencionado que algumas delas insistem em voltar a assuntos já resolvidos, como a questão de mecanismos de mercado, mercado voluntário e projetos. Para os entrevistados que

trabalham nos ministérios, isso já foi estabelecido pela UNFCCC e o papel da discussão nacional é se limitar ao escopo existente e decidir contextualizações para a implementação nacional. Assim, eles não veem sentido em continuar nesse debate no momento.

Os atores de governo também podem ficar desconfiados das intenções das ONGs devido aos interesses que elas podem representar, devido ao financiamento que podem ter. Esses interesses diferentes são vistos como válidos, porém, na percepção de alguns entrevistados, é necessário saber de onde eles vêm de fato, para saber se correspondem ao interesse coletivo do Brasil. Portanto, a questão de quem está representado nos interesses defendidos de ONGs é um fator importante para esses atores.

Foi mencionado que há algumas ONGs que podem agir de acordo com interesses que favoreçam aqueles que as financiam, como empresas e bancos que se interessam em um mercado de carbono e em compensações por emissões. Isso comprometeria suas capacidades de buscar fontes e analisar dados de maneira neutra, pois serviria a interesses particulares no fim das contas. Essa visão inclusive é compartilhada por alguns dos entrevistados que pertencem a ONGs que apenas aceitam financiamento de pessoas físicas, como o Greenpeace por exemplo, e aquelas que se posicionam junto ao governo quanto ao REDD+. As ONGs que possuem seu financiamento proveniente de dinheiro para projetos, como IDESAM e IMAFLORA por exemplo, são alvo dessa crítica também e são acusadas de tentar “empurrar” projetos de REDD+ para comunidades e populações indígenas. Os entrevistados dessas ONGs se defendem, dizendo que é equivocado afirmar que não possuem compromisso com as comunidades e com a redução do desmatamento apenas por defenderem mecanismos de mercado e inclusão de projetos na ENREDD+. Há quem diga também que essas acusações são feitas apenas para manter a visão do governo ao invés de debater a falta de consenso sobre a questão (Entrevista 9). Há uma clara disputa de interesses no caso, interesses legítimos, que acontece desde antes de haver debates sobre REDD+ e que não parece que será resolvida em um futuro próximo (LANG, 2015).

Isso mostra que a relação entre as organizações governamentais e não-governamentais nesse caso pode ser tanto de cooperação quanto de conflito. Isso não é paradoxal, pois reflete a variedade presente dentro do segmento de ONGs (DELLA PORTA, 2006; GOHN, 2004; INOUE, 2000; ZHOURI, 2001), que,

diferentemente do governo federal, não possuem consenso entre si em relação ao REDD+. Isso faz com que as ações do governo federal sejam acompanhadas de perto pelas ONGs, que cobram *accountability* por parte do governo.

4.3. A INFLUÊNCIA DAS ONGs NO SUBSISTEMA DE REDD+

Como discutem Keck e Sikkink (1998), a temática de floresta é construída em cima de tensões entre o reconhecimento das causas do desmatamento e a elaboração de estratégias que buscam remediar o problema pela identificação de culpados e, então, pela influência no comportamento desses determinados atores. As redes de ativismo transnacionais não foram responsáveis por inserir o tema de florestas tropicais na agenda, mas foram responsáveis por alterar o tom do debate. Assim, enquanto a comunidade epistêmica de cientistas e formuladores de políticas conseguiram inserir a discussão sobre florestas na agenda internacional, foram as RATs que deliberadamente politizaram as questões, trabalhando com influência sobre determinados atores que fossem capazes de promover mudança – diferente da comunidade epistêmica que utilizou conhecimento como instrumento de persuasão junto aos governos. As RATs insistiram em outras formas de conhecimento além do tradicional científico, apresentando relatos e vivências como informações válidas a serem consideradas. Com isso, essas redes ampliaram a definição de quais informações seriam consideradas e o conhecimento de quem seria capaz de moldar e influenciar a agenda em torno das florestas tropicais (KECK; SIKKINK, 1998). Isso é percebido na agenda de REDD+ com a pressão feita pelas ONGs sobre o governo para que as comunidades e populações fossem prioridade no instrumento.

Quando questionado sobre a influência das ONGs na inclusão de um mecanismo de REDD+ na UNFCCC, Andrade Filho reconhece que esses atores foram importantes para a proposta brasileira quando as ONGs brasileiras apresentaram ideias de um mecanismo de compensação (Entrevista 8). Porém, ele também afirma que não se pode dizer que elas foram as únicas responsáveis pela proposta brasileira e que é difícil identificar uma só causa para o andamento da questão na UNFCCC, visto que há influência de diversas forças, internas e externas, que determinam o posicionamento brasileiro. Na realidade foram vários fatores e o contexto que incentivaram a evolução do tema. Isso é verificado por Carvalho (2013) que aferiu que a atuação do MMA foi fundamental para o diálogo com a sociedade

civil e para uma postura propositiva que colocou o Brasil no centro do debate, assim como a influência dos governadores dos estados amazônicos. Da mesma forma, as ONGs se mostraram essenciais para o desenvolvimento de uma proposta brasileira, considerações sobre salvaguardas e inclusão de atores sociais no debate.

Na esfera internacional, as ONGs estudadas, em sua maioria, acompanham as negociações como observadoras, além de participar em eventos paralelos e eventos próprios com outras ONGs e atores. Elas também participaram de conversas junto à equipe do MRE e acompanharam a delegação brasileira, que desde 2009 se abriu para a participação de interessados em acompanhar as negociações (Entrevista 8). A sua atuação em rede é bastante presente e possui o intuito de alcançar maior pressão nas decisões tomadas pelos atores de governo. As ONGs que têm atuação internacional ainda podem atuar através de coordenação com os escritórios regionais ou globais, como o caso da TNC, apresentado por Freire (Entrevista 13). Assim, independente do porte da organização ou da sua escala de atuação, as ONGs têm possibilidade de participação, mesmo que de forma indireta, na esfera internacional. Algumas delas, como o ISPN, não possuem perfil de atuação voltado para negociações internacionais e, portanto, não participam. Araújo afirma que é necessário possuir domínio do fluxo de informações que ocorre entre as diferentes esferas, o que pode ser complexo (Entrevista 2). A maioria dos representantes das ONGs estudadas afirmaram que a influência que suas organizações têm nos espaços internacionais é baixa, devido ao fato de não participarem diretamente dos processos decisórios. Contudo, outras afirmaram que conseguem influência por meio de pressões diretas e indiretas e pelo trabalho conjunto com outras organizações e movimentos (comunicação pessoal, 2018; SIMPSON, 2014).

Como apresenta Hadden (2015), 2009 foi um ponto de ruptura entre a sociedade civil nas negociações de clima no âmbito da ONU, com dois grandes movimentos envolvidos, um mais radical e outro mais moderado. Segundo Hadden, isso fez com que a relação das Partes da COP junto à sociedade civil, os movimentos sociais e às ONGs fosse alterada. Para Letícia Tura (Entrevista 12), a COP de 2009 marcou o início de um maior engajamento por parte do terceiro setor nas convenções de clima, somando isso com a inclusão fornecida pelo Itamaraty de compor uma delegação brasileira aberta à participação de cidadãos. Ainda assim, o engajamento não se deu apenas no âmbito formal, mas também em instâncias informais e eventos organizados pela sociedade civil (Entrevista 12). Contudo, a assimetria de

poderes entre as Partes e a sociedade civil é grande, como afirma Tura, e essa assimetria é presente também nas instâncias nacionais (Entrevista 12; CARVALHO, 2010).

Oliveira (2012) faz uma análise da atuação de organizações da sociedade civil na política de florestas e clima e afirma que as estratégias adotadas por elas surgem por meio das suas interpretações acerca de mudanças no contexto político tanto no nível nacional quanto no internacional. Dessa forma, há uma percepção de que há mais possibilidades de influência no processo de tomada de decisão sobre florestas e clima, e posteriormente sobre REDD+, dentro do Brasil do que em âmbito internacional. Com isso, estratégias direcionadas ao estabelecimento de políticas nacionais foram priorizadas e adotadas, assim como o desenvolvimento de estratégias por meio de coalizões nacionais e colaboração com outros atores, ao invés de estratégias individuais. Portanto, as estratégias predominantes são de cooperação voltadas para produção e disseminação de conhecimento e com foco na esfera doméstica (OLIVEIRA, 2012). As ONGs, portanto, não possuem escolhas fixas, segundo Oliveira (2012), e podem alterar suas estratégias de acordo com o contexto político e com sua interação com os demais atores. Assim, pode-se dizer que elas possuem uma leitura dos fluxos de políticas e analisam os momentos que política externa e interna conversam mais entre si e permitem maior inserção (PUTNAM, 2010). Dessa forma, as ONGs analisam os fluxos das políticas e conseguem transitar entre os diferentes níveis, conforme avaliam onde podem exercer maior influência na agenda e nas decisões (KECK; SIKKINK, 1998; OLIVEIRA, 2012).

Como analisado por Hermansen *et al* (2017), as ONGs no Brasil apresentam perfil mais cooperativo do que de confronto. Segundo os autores, elas se envolveram bastante no desenho de um mecanismo de redução de desmatamento e se envolveram um pouco menos após a consolidação do Fundo Amazônia. A cooperação também abrange a fase de implementação, com forte envolvimento de ONGs nacionais e locais. Em relação ao aspecto de confronto, os autores afirmam que as críticas públicas são limitadas – mas não ausentes – sendo mais frequentes as críticas privadas. Nesse estudo, os autores relacionam uma maior cooperação com uma menor confrontação e concluem que as ONGs que mais fazem críticas públicas são menos envolvidas nos processos. Além disso, percebe-se que há relação entre o financiamento das ONGs, seu nível de crítica e seu posicionamento

em relação ao REDD+. Isso mostra outro lado daquele argumento apresentado pelos atores governamentais, pois mostra que o financiamento governamental de ONGs pode fazer com que elas sejam menos vocais quanto às críticas feitas, como evidenciado no caso do Fundo Amazônia pelos autores; mas não impede que críticas privadas ainda aconteçam. Apesar disso, eles verificam que as ONGs trabalham de maneira empreendedora, estudando quando e como agir – assim como quando e onde criticar – de forma pragmática e estratégica para alcançar seus objetivos (HERMANSEN *et al*, 2017). Isso reforça a ideia que esses atores elaboram suas estratégias pensando em como atingir melhores resultados e em qual esfera podem alcançá-los.

As ONGs ainda possuem participação limitada no que se refere às instâncias de decisão sobre REDD+ no âmbito nacional também (HERMANSEN *et al*, 2017). Todas as entrevistadas concordam que os espaços não são suficientes, de maneira que algumas inclusive falaram que é uma participação ilegítima. A questão da participação é rodeada de problematizações e Hildyard *et al* (2001) apresentam a questão de que participação é um conceito que possui diferentes significados para diferentes pessoas. Muitos projetos participativos acreditam que a simples ação de colocar diferentes partes interessadas para discutir o assunto fará com que se chegue a um consenso justo para todos. Muitas vezes acredita-se em um pressuposto de que a cooperação é garantida e que projetos e políticas são implementados por agentes imparciais. A participação, na verdade, precisa ampliar processos de transformação social e a mudança estrutural no sistema de relações sociais, no qual desigualdades são reproduzidas (HILDYARD *et al*, 2001).

Hailey (2001) afirma que os espaços participativos de tomada de decisão que utilizam “ferramentas estereotipadas” junto a ONGs são inapropriados operacionalmente e possuem limitações práticas, de maneira que são impostos para promover determinada agenda política. Assim, o autor apresenta que essas ferramentas são limitadas em termos de eficiência quando comparadas com contatos informais e pessoais. Ele defende, portanto, que a tomada de decisão participativa seja baseada em uma relação dinâmica, de mútuo respeito e confiança entre diferentes atores (HAILEY, 2001). Assim, Cooke e Kothari (2001) dizem que o problema com o desenvolvimento de abordagens participativas, assim como sua implementação, é o aspecto político do seu discurso e não só questões metodológicas e técnicas. Dessa forma, processos de participação podem conter e

reforçar opressões e injustiças nas suas várias formas de manifestação e dinâmicas de grupo podem levar a decisões que consolidam os interesses daqueles que já possuem poder (COOKE; KOTHARI, 2001).

Para Santos e Saito (2006), em instâncias governamentais brasileiras como conselhos e comissões, há o que eles chamam de “mito da participação”. O primeiro aspecto disso diz respeito ao fato de que a participação social tem origem nos setores dominantes, isso faz com que o espaço de participação seja regulado como maneira de concessão e, portanto, “o terreno para o diálogo é previamente preparado para favorecer os interesses dos setores que definiram a concessão” (SANTOS; SAITO, 2006, p.10). Outro aspecto da mitificação da participação diz respeito à igualdade entre os segmentos que participam do processo, de maneira que a assimetria de poder é ignorada. Santos e Saito (2006) também discutem que a formação das instâncias de deliberação e decisão de políticas públicas podem se fazer valer de uma proporcionalidade no número de membros que favoreçam, desde o início, o setor dominante por maioria de votos à favor. Esses aspectos podem ser evidenciados na composição da CONAREDD+ que, mesmo possuindo participantes da sociedade civil nas CCTs e mesmo na CONAREDD+, apresenta disparidade de proporção de membros. Ainda que haja grande participação nas câmaras consultivas, quando se trata de tomada de decisão, é a composição da CONAREDD+ que faz diferença no fim das contas.

Dessa forma, a influência das ONGs se limita diretamente à agenda de REDD+ ou então indiretamente nas decisões, por sua influência sobre tomadores de decisão. Essa participação da sociedade civil e as contribuições das ONGs para o subsistema de REDD+ – assim como o próprio subsistema – estão sujeitos à fatores de eventos exógenos, como a mudança de governo e a administração deste (ARAÚJO, 2013; HERMANSEN *et al*, 2017). Como Ramos (Entrevista 9) afirmou, quando o MMA estava com Marina Silva ou Carlos Minc, o diálogo era mais fácil e havia maior abertura para participação. Já sob os cuidados de Izabella Teixeira, não havia diálogo e a participação não era prioridade, de maneira que a ministra na época dizia que sua forma de gestão era fechada ao MMA, sem interferência da sociedade civil. Da mesma forma, alguns secretários do MMA se mostravam mais abertos, fazendo com que as ONGs pudessem ir dialogar diretamente com eles e apresentar propostas e contribuições, e outros preferiam uma maior distância da sociedade civil (Entrevista 9).

Segundo Rodrigues-Filho *et al* (2014), o período após eleições presidenciais no Brasil traz vulnerabilidade para a questão do desmatamento devido à insegurança política do momento e às mudanças estruturais que ocorrem na administração. Isso fica evidente em órgãos que não são tão consolidados, como é o caso do MMA, de forma que os autores apontam que o quadro de funcionários geralmente muda radicalmente, assim como a liderança do ministério. Com isso, a gestão do órgão é alterada e isso tem impacto nas políticas públicas. Isso reforça a ideia ilustrada por Ramos (Entrevista 9), que mostra como a atuação das ONGs é dependente desse fator, assim como o desempenho da política de REDD+. Rochedo *et al* (2018) analisam a questão da barganha política como ameaça para a mitigação de mudança no clima no Brasil, mostrando o peso que o cenário político tem na formulação e implementação de políticas públicas, o que influencia diretamente medidas de controle do desmatamento – criação de unidades de conservação, demarcação de terras indígenas, concessões florestais – e afeta a atuação de ONGs, sua participação e uso de estratégias.

Apesar de ter seu papel ofuscado por eventos exógenos ao subsistema de REDD+, as ONGs continuam a desempenhar papel chave no debate e na concretização de REDD+ (FATORELLI *et al*, 2015; HERMANSEN *et al*, 2017; OLIVEIRA, 2012). Segundo Fatorelli *et al* (2015), a estrutura organizacional flexível dessas organizações facilita o seu papel de aprimorar políticas de coordenação e de liderança em organização de comunidades. As ONGs conseguem ser a conexão entre a base e o topo em termos de políticas e muitas vezes são o único link presente entre alguns atores sociais e o governo, como apresentam os autores. Fatorelli *et al* (2015) afirmam que as ONGs presentes nas redes de REDD+ são um grupo coeso, porém, isso não foi verificado nas informações levantadas pelas entrevistas. Pelo contrário, a divergência de posicionamentos e visões em relação ao REDD+ ficaram claras, e as ONGs mostraram-se como atores diversos dentro de um mesmo segmento. Ainda assim, isso não altera que elas sejam facilitadoras e desempenhem papéis de colaboração e coordenação significativos no subsistema de REDD+.

CONCLUSÕES

As relações entre florestas e clima são complexas por abordarem diversos debates dentro da temática, como discutido por Bäckstrand e Lövbrand (2006). Percebe-se que a visão política dos atores envolvidos se torna central nos seus posicionamentos em relação a um instrumento de compensação por desmatamento e degradação evitados. A temática se torna ainda mais delicada com a centralidade da problemática social adicionada ao debate, especificamente a luta pela garantia dos direitos das populações que dependem diretamente das florestas para sobreviver.

O subsistema de REDD+ é, portanto, complexo e afetado por diversos fatores e atores que são guiados principalmente por posicionamentos políticos, de maneira que não há consenso nem em relação à definição do instrumento. As ONGs são parte ativa e importante das negociações e da implementação, nas quais participam diretamente e indiretamente, por meio de sua influência sobre formuladores de políticas e tomadores de decisão (KECK; SIKKINK, 1998). Como a parte mais transnacional do terceiro setor (INOUE, 2000), atuam e transitam entre os níveis internacional e doméstico com certa facilidade, principalmente por sua participação em redes, meio pelo qual conseguem mais impacto nas políticas (KECK; SIKKINK, 1998; FATORELLI *et al*, 2015; PUTNAM, 2010).

O que fica claro é a variedade de visões acerca de REDD+ presente no segmento das ONGs. Essas visões estão de acordo com o posicionamento político, as estratégias e a visão de mundo dessas organizações, fatores que se relacionam com as formas de financiamento delas também, como a opinião acerca da mercantilização de recursos naturais.

Foram identificadas três coligações discursivas, ou CDs, principais dentre as organizações entrevistadas, de maneira que a delimitação delas não é clara, nem definitiva, e ONGs dentro de uma mesma coligação discursiva possuem diferentes crenças entre si. A Coligação Discursiva 1 é aquela que se posiciona junto ao governo na questão de REDD+, ou seja, defende que seja um mecanismo atrelado ao âmbito nacional, sem participação de mecanismo de mercado e sem *offsetting*. Ela é comandada pelo Grupo Carta de Belém e conta com o Greenpeace e com o ISPN – este último o mais diferente dentro da coligação. É interessante perceber que esse grupo podia ser identificado como “anti-REDD” quando as discussões na UNFCCC ainda não haviam sido encerradas, principalmente o GCB. Esta

organização é formada por uma série de movimentos sociais e populares, o que demonstrou ser central nas crenças e posicionamentos da coligação, que se posiciona fortemente contra a mercantilização de recursos naturais e apenas acredita em um instrumento nacional. Tanto que eles não participavam de deliberações e vocalizavam críticas contra REDD+ como um todo. Quando convidados para discutir a ENREDD+ e a composição da CONAREDD+, viram uma oportunidade de garantir que mecanismos de mercado e *offsets* seriam mantidos de fora do instrumento e passaram a se engajar no debate apoiando o que é estabelecido pela ENREDD+.

A Coligação Discursiva 2 procura agregar vários aspectos e construir um caminho longe dos extremos. Nela são identificados OC, IPAM, ISA, ICV e WWF-Brasil – lembrando que há diferenças entre eles, sendo essa coligação a mais diversa. Há defesa por um instrumento nacional, em alguns casos incentivando as iniciativas estaduais e, na maioria dessas ONGs, contra a ideia de projetos em uma política nacional. Essas ONGs veem REDD+ como instrumento de mitigação que poderia se beneficiar de alguns instrumentos de mercado para adquirir recursos e reduzir o desmatamento, de forma que esses instrumentos não precisam envolver *offsets*. O OC pode ser visto como o centro desse grupo, visto que reúne várias organizações em si e é uma rede, e afirma que dentro da organização não há consenso quanto ao REDD+ exatamente por seu aspecto plural.

A Coligação Discursiva 3 se apresenta como um grupo mais coeso em termos de crenças e defende a adesão a mecanismos de mercado em políticas de REDD+, assim como reconhecimento de projetos na ENREDD+. Essa coligação é encabeçada pelo IDESAM e conta com IMAFLORA e TNC. É a coligação que mais se aproxima de um diálogo com o setor privado. O financiamento dessas ONGs, assim como sua forma de atuação, traz desconfianças por parte dos atores estatais e de outras ONGs, pois o financiamento e parceria com bancos e empresas pode significar que são os interesses deles que estão sendo representados. Essa coligação discursiva é a que mais vê problema na abordagem brasileira de REDD+, criticando firmemente a atuação do MMA e, principalmente, do MRE. É importante observar que essas críticas partem do IDESAM e do IMAFLORA, a TNC-Brasil não critica dessa forma a atuação dos ministérios. Além disso, a organização não acredita que a lógica de mercado seja vinculada somente à compensação de emissões de GEE. A abordagem da TNC é baseada no entendimento de que o setor

privado, com destaque para o agronegócio brasileiro, ao adotar boas práticas ambientais e sociais, é quem deve gerar os melhores resultados de sustentabilidade climática (Entrevista 13). Para essa coligação, o Brasil se fecha para novas oportunidades de financiamento que poderiam fazer com que a redução do desmatamento e degradação fosse devidamente compensada, cobrindo o que é gasto pelo governo para combater o desmatamento e levando recursos para as comunidades e populações da floresta.

Duas ONGs estudadas não se posicionaram claramente em relação ao REDD+, apesar de trabalharem direta e indiretamente com o instrumento. O GTA e o IEB se mostraram comprometidos com as salvaguardas e com o diálogo junto às populações da floresta. As salvaguardas são questão central para as ONGs, sendo que, junto com a questão da participação nos espaços de discussão e decisão governamentais, são pontos de consenso entre as coligações discursivas e ONGs entrevistadas. A garantia dos direitos das populações indígenas e comunidades tradicionais é essencial para o sucesso de REDD+, sendo o foco de atuação da maioria das organizações.

No caso do posicionamento brasileiro, o MRE é evidenciado como conservador e foi o grande responsável por manter a posição histórica pouco ambiciosa do país. Isso foi mudado em 2006 quando o Brasil propôs um mecanismo de REDD+ sob financiamento público e em âmbito nacional, ponto marcante para o avanço das negociações na UNFCCC e no país. Foi nesse contexto que pesquisadores de ONGs brasileiras – do IPAM e do ISA – apresentaram, na discussão internacional acerca de florestas e clima, a ideia de um mecanismo de compensação. Isso ocorreu em evento paralelo às COPs e chamou atenção para novos caminhos, impulsionando a ideia de REDD+ e engajando o Brasil em um papel propositivo que se mostrou central às negociações. Vários fatores podem ser identificados como contribuintes para tal, sendo um dos principais a atividade de ONGs e pesquisadores brasileiros, com sua proposta em 2003, e pressão de estados da Amazônia, que já buscavam parcerias de financiamento fora do âmbito federal. A característica moderadora do MMA dentro do governo federal permitiu um diálogo maior com a sociedade civil organizada e abriu a agenda para maior participação (CARVALHO, 2010).

É evidenciado que o Brasil possui uma posição histórica de defesa da integridade ambiental, sendo contra mecanismos de *offsets* e de mercado e soube

defendê-la muito bem na UNFCCC, se destacando com papel de liderança, de maneira que o instrumento de REDD+ estabelecido se assemelha aos instrumentos nacionais, como o Fundo Amazônia. Nesse sentido, as ONGs viram no nível nacional uma maior abertura de influência e de aplicação de estratégias em rede, devido ao aspecto moderador do MMA, que comanda o debate nacional. Além disso, como as decisões internacionais são feitas somente pelas Partes – pelos Estados – as ONGs enxergaram na influência doméstica a melhor maneira de alcançar resultados. Assim, como mostrado por Oliveira (2012), o foco das estratégias para REDD+ desses atores foi majoritariamente no nível nacional, o que não significa que não há estratégias e atuação no nível internacional, mas apenas que elas são mais indiretas. Com a influência brasileira no debate internacional, as ONGs puderam trabalhar bem nas duas esferas, exercendo influência externa quando possível, através do efeito *boomerang*, *mobilization of shame*, uso de mídias e opinião pública, quando possível (KECK; SIKKINK, 1998; PUTNAM, 2010).

Além disso, as ONGs se mostraram diretamente envolvidas no desenvolvimento de políticas estaduais em estados da Amazônia, sejam elas consideradas bem sucedidas ou ainda em consolidação. O Acre é o grande destaque dentre os estados, de maneira que soube aproveitar políticas e arranjos já existentes para desenvolver uma estratégia de REDD+ local que serve de modelo, como o exemplo do uso da abordagem estoque-fluxo (MOUTINHO; GUERRA, 2017). Os estados foram responsáveis por impulsionar discussões acerca de REDD+ no país e dentro do governo federal, visto que já se mobilizavam para conseguir financiamento e parcerias que fornecessem recursos para ações de conservação e recompensa por desmatamento evitado.

As ONGs, portanto, têm papel fundamental na agenda de REDD+ no Brasil e foram determinantes para a evolução do tema internacionalmente. Elas formam redes de colaboração e informação importantes, conectando diferentes atores e passando do local ao global (FATORELLI *et al*, 2015; HERMANSEN *et al*, 2017). Isso faz com que as ONGs sejam um ator estratégico na comunicação entre aqueles na ponta e aqueles nas esferas de decisão, o que se mostrou na contribuição para evolução do estabelecimento de salvaguardas. O papel das ONGs é verificado como fiscalizador, podendo ser mediador – entre diferentes atores – e integrador dentro da construção das políticas do instrumento (FATORELLI *et al*, 2015). Porém, como apresentado por Lang (2015), é preciso reconhecer que a atuação desse ator é

variada, considerando que não são um grupo coeso e que apresentam diferentes crenças, sendo elas à favor ou contra REDD+. Isso faz com que representem interesses difusos nas discussões. É preciso reconhecer também que esses atores não estão isentos de serem influenciados por seus financiadores (HERMANSEN *et al*, 2015) e que suas crenças são baseadas principalmente na visão política que essas organizações possuem acerca dos temas políticos transversais à REDD+. Isso faz com que seus interesses, por mais válidos que sejam, possam representar diferentes setores que não sejam o terceiro setor, sejam eles atores privados ou governamentais.

As ONGs ainda são limitadas pelo governo, que pode ver sua soberania e autoridade ameaçadas por elas. Os espaços de participação são vistos como insuficientes e ilegítimos pelas ONGs; vistos como mera formalidade de legitimação das decisões governamentais e sem uma representação e participação de fato. Isso é ilustrado pela baixa proporção de assentos da sociedade civil dentro da CONAREDD+, que é a principal instância acerca de REDD+, e sua composição de maioria de atores do governo federal é voltada para favorecer decisões de governo, como apresentado por Santos e Saito (2006). O OC se retirou da Comissão como forma de protesto e não voltará até que seja estabelecida uma nova composição que comporte as diferentes partes da sociedade civil, de forma que o voto desse setor nas deliberações tenha de fato impacto direto nas decisões tomadas na principal instância de política de REDD+ no Brasil. Atores do governo apresentam que reconhecem a participação de diferentes setores da sociedade nas discussões, assim como o papel importante que as ONGs desempenham na temática de REDD+, como atores especializados. Porém, há desconfiança no posicionamento de certas ONGs e grupos de ONGs, de maneira que consideram que os interesses que defendem são difusos e podem representar na verdade aqueles que as financiam. Como Hermansen *et al* (2017) afirmam, é difícil dizer quem esses atores realmente representam em certos casos e se esses interesses estão de acordo com os interesses nacionais.

Assim, a atuação de ONGs tem impacto maior e mais visível na definição e influência da agenda de REDD+ e menos nas tomadas de decisão. Isso significa que as ONGs são capazes de influenciar diretamente o que será discutido, com suas percepções e sugestões especializadas, e prováveis prioridades para o desenvolvimento do instrumento por meio da sua participação e articulações, mas

não possuem tal influência nas decisões finais acerca das políticas de REDD+. Elas influenciam indiretamente nas decisões de governo por meio de articulações e pareceres, mas não possuem poder para participar das decisões finais acerca dos meios de elaboração ou implementação das políticas, de maneira que suas sugestões podem ser descartadas, caso assim os tomadores de decisão acharem melhor.

O momento atual é crítico para REDD+, com o prazo para alcançar as metas de redução do desmatamento em 2020. Além disso, o Brasil já submeteu seus resultados à UNFCCC e aguarda pagamento por eles, que devem ser investidos no combate ao desmatamento e degradação. Nos próximos anos será possível verificar se o caminho percorrido foi suficiente para uma implementação eficaz e eficiente e para iniciar um círculo virtuoso. É o momento para analisar se o mecanismo de REDD+ pode ser considerado bem sucedido no país e se ele pode ser confiável a longo prazo, independente de aspectos exógenos instáveis. Nos próximos anos, será verificado se o MMA mantém seu papel moderador no governo federal e se haverá abertura para outros mecanismos de financiamento. Além disso, poderá ser constatado se o Brasil se consolidará como um dos países mais avançados em termos de políticas de REDD+, qual o nível de integração entre as políticas locais, estaduais e nacional, e qual será o papel das ONGs para avanço da agenda e se a sociedade civil conquistará maior espaço nas decisões.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABBOTT, K. W. **The Transnational Regime Complex for Climate Change**. April, 2011. Disponível em: <<http://ssrn.com/abstract=1813198>>.

AGRAWAL, A.; LEMOS, M. C. **Environmental Governance**. Annual Review of Environment and Resources, 31: 297-325, 2006.

AMIGOS DA TERRA BRASIL *et al.* **Carta em defesa da posição histórica do Brasil sobre offsets florestais**. Brasília, 11 de julho, 2017. Disponível em: http://www.greenpeace.org.br/hubfs/Campanhas/florestas/Carta_offsets_FINAL.pdf. Acesso em: 15 jun. 2018.

ARAÚJO, S. M. V. G. **Política Ambiental no Brasil no Período 1992-2012: um estudo comparado entre as agendas verde e marrom**. Tese (doutorado em ciência política) – Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília. 2013.

AXELROD, R. Introdução e capítulo 1. **The Evolution of Cooperation**. Basic Books. New York: [s.n.], 1984.

BARROS-PLATIAU, A. F. **When emergent countries reform global governance of climate change: Brazil under Lula**. Rev. bras. polít. int., Brasília, v. 53, n. spe, p. 73-90, Dec. 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292010000300005&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: set. 2017. <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-73292010000300005>.

BAYLIS, J.; SMITH, S. **The Globalization of World Politics: An introduction to international relations**. Second ed. New York, US: Oxford University Press Inc., 2001.

BRASIL. Decreto n. 8576, de 26 de nov. de 2015. **Institui a Comissão Nacional para Redução das Emissões de Gases de Efeito Estufa Provenientes do Desmatamento e da Degradação Florestal, Conservação dos Estoques de Carbono Florestal, Manejo Sustentável de Florestas e Aumento de Estoques de Carbono Florestal - REDD+**. Brasília, nov. 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Decreto/D8576.htm>. Acesso em: dez. 2016.

_____. Resoluções CONAREDD+ n. 1, 2, 3 e 4, de 11 de jul. de 2016. **Estabelece diretrizes e criam as Câmaras Consultivas Temáticas sobre Salvaguardas, Pacto Federativo e Captação e Distribuição de Recursos Não-Reembolsáveis**. Brasília, jul. 2016. Disponível em: <http://portalredd.mma.gov.br/images/publicacoes/conaredd_res01a04_2016.pdf>. Acesso em: nov. 2017.

_____. Resolução CONAREDD+ n. 6, de 6 de jul. de 2017. **Define a distribuição dos limites de captação de pagamentos por resultados de redução de emissões provenientes do desmatamento no bioma Amazônia**. Brasília, jul.

2017. Disponível em: <<http://portalredd.mma.gov.br/images/central-de-midia/pdf/Documentos/conaredd-resolucao-no6-20170621-final.pdf>>. Acesso em: nov. 2017.

BRIDGE, G.; PERREAULT, T. **Environmental Governance**. In Noel Castree, N.; D. Demeritt; D. Liverman e B. Rhoads (Eds) *A companion to Environmental Geography*. Malden e Oxford, Blackwill Publishing, pp. 475 – 497, 2009.

CARVALHO, F. V. de. **A Posição Brasileira nas Negociações Internacionais sobre Florestas e Clima (1997-2010) – Do Veto à Proposição**. Brasília: UnB, 2010. Tese de doutorado. Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, 2010. Disponível em: <http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/8449/1/2010_FernandaVianaCarvalho.pdf>. Acesso em: maio, 2018.

CARVALHO, L. R. **Meio Ambiente e Multilateralismo: o papel do Brasil nos regimes de clima e mercúrio**. Brasília: UnB, 2013. Dissertação de mestrado. Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável, Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, Brasília, 2013.

CASON, J. W.; POWER, T. J. **Presidentialization, Pluralization, and the Rollback of Itamaraty: Explaining Change in Brazilian Foreign Policy Making in the Cardoso-Lula Era**. *International Political Science Review*, 30, 2009.

COOKE, B.; KOTHARI, U. **The Case for Participation as Tyranny**. In Cooke, B. and U. Kothari (Eds.) *Participation: The New Tyranny?* London, New York, Zed Books. Cap. 1, p. 1-15, 2001.

COSTA, J. M.; FLEURY, M. F. **O Programa “Municípios Verdes”: Estratégias de Revalorização do Espaço em Municípios Paraenses**. *Ambiente & Sociedade*. São Paulo v. XVIII, n. 2, p. 61-76. Abr. jun. 2015.

DELLA PORTA, D.; ANDRETTA, M.; MOSCA, L. **Social Movements, Protest, and Contention: Globalization from Below: Transnational Activists and Protest Networks**. Minneapolis, US: University of Minnesota Press, 2006. Disponível em: <<http://site.ebrary.com/lib/alltitles/docDetail.action?docID=10151326>>. Acesso em: jan. 2017.

FATORELLI, L. *et al.* **The REDD+ Governance Landscape and the Challenge of Coordination in Brazil**. CIFOR Infobriefs, nº 115, mar. 2015. Disponível em: <http://www.cifor.org/publications/pdf_files/infobrief/5508-infobrief.pdf>. Acesso em: ago. 2015.

GOHN, M. G. **Sociedade Civil no Brasil: Movimentos Sociais e ONGs**. *Producción de conocimiento, hegemonía y subalternidad - Nómadas 20*; p. 140-150. Instituto de Estudios Sociales Contemporáneos – IESCO, Universidad Central; Bogotá, Colombia. Abr. 2004. Disponível em: <http://nomadas.ucentral.edu.co/nomadas/pdf/nomadas_20/20_12G_Sociedadecivil.pdf>. Acesso em: dez. 2016.

GRIFFITHS, T.; MARTONE, F. **Seeing 'REDD'? Forests, climate change mitigation and the rights of indigenous peoples - Updated version.** May, 2009. Disponível em: <<http://www.forestpeoples.org/topics/redd-and-related-initiatives/publication/2010/seeing-redd-forests-climate-change-mitigation-a>>. Acesso em: set. 2015.

HAAS, P. **Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination.** *International Organization*, Vol. 46, No. 1, *Knowledge, Power, and International Policy Coordination*. Pp. 1-35, 1992.

HADDEN, J. **Networks in Contention: The Divisive Power of Climate Change.** Cambridge, MA: Cambridge University Press, 2015.

HAILEY, J. **Beyond the Formulaic: Process and Practice in South Asian NGOs.** In Cooke, B. and U. Kothari (Eds.) *Participation: The New Tyranny?* London, New York, Zed Books. Cap. 6, p. 88-101, 2001.

HAJER, M. **Discourse Coalitions and the Institutionalisation of Practice: The Case of Acid Rain in Great Britain.** In: Fischer, Frank/Forester, John (Hrsg.): *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning.* Durham, London. P. 43-67, 1993.

HARDIN, G. **The Tragedy of the Commons.** *Science*, v. 162, p. 1243–1248, 1968.

HERMANSEN, E. A. T. *et al.* **Co-Operation or Co-Optation? NGOs' Roles in Norway's International Climate and Forest Initiative.** *Forests* 2017, 8, 64; doi:10.3390/f8030064. Received: 31 October 2016; Accepted: 22 February 2017; Published: 28 Feb. 2017.

HILDYARD, N. *et al.* **Pluralism, Participation and Power: Joint Forest Management in India.** In Cooke, B. and U. Kothari (Eds.) *Participation: The New Tyranny?* London, New York, Zed Books. Cap. 4, p. 56-71, 2001.

INOUE, C. **Governance of global climate change in the Brazilian Amazon: the case of Amazonian municipalities of Brazil.** *Rev. Bras. Polít. Int.* 55 (Special Edition): 170-189, 2012.

_____. **Relações Internacionais e Desenvolvimento Regional – Relações Internacionais, ONGs e Redes.** Universidade Católica de Brasília, Editora Universa, Brasília. P. 215-245, dez. 2000.

INSTITUTO DE PESQUISA AMBIENTAL DA AMAZÔNIA (IPAM). **ABC do Clima, O que é REDD e REDD+?** 2015. Disponível em: <<http://www.ipam.org.br/saiba-mais/abc/mudancaspergunta/O-que-e-REDD-e-REDD-/32/22>>. Acesso em: jul. 2015.

_____. **Tropical Deforestation and Climate Change.** 2005. Moutinho, P. and Schwartzman, S. (eds). IPAM, Belém; Environmental Defense, Washington, DC.

JACQUES, F. V. *et al.* **Formas De Financiamento Do Terceiro Setor**. SINERGIA, Rio Grande, 18 (1): 53-65, 2014.

KECK, M. E.; SIKKINK, K. **Activists beyond borders: advocacy networks in international politics**. Cornell University Press. Ithaca e Londres, 1998.

KRASNER, S. D. **International Regimes**. Seventh ed. Ithaca and London: Cornell University Press, 1983.

LANG, C. **Is coordination the biggest issue facing REDD in Brazil? It depends who you ask. And what you ask them**. Aug., 2015. Disponível em: <http://www.redd-monitor.org/2015/08/18/is-coordination-the-biggest-issue-facing-redd-in-brazil-it-depends-who-you-ask-and-what-you-ask-them/?utm_source=feedburner&utm_medium=feed&utm_campaign=Feed%3A+Redd-monitor+%28REDD-Monitor%29>. Acesso em: agosto 2015.

LOSEKKAN, C. e BALLESTRIN, L. **A abertura do conceito de sociedade civil: desencaixes, diálogos e contribuições teóricas a partir do sul Global**. Colombia Internacional, v. 78, p. 181–210, Ago 2013.

MAY, P. H.; MILLIKAN, B. E GEBARA, M. F. **O contexto de REDD+ no Brasil: Determinantes, atores e instituições**. Publicação ocasional 62. CIFOR, Bogor, Indonésia. 2011. Disponível em: <https://play.google.com/books/reader?id=VUvQs_K8pHQC&printsec=frontcover&output=reader&hl=pt_BR&pg=GBS.PR2>. Acesso em: nov. 2017.

MINISTÉRIO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO (MCTI). **Terceira Comunicação Nacional do Brasil à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima – Sumário Executivo**. Brasília: Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação, 2016.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE (MMA). **Estratégia Nacional para REDD+ - ENREDD+**. <redd.mma.gov.br>. Brasília, 2016.

_____. **Nota Informativa Nº 1: Florestas tropicais, mitigação e adaptação às mudanças climáticas**. Abr., 2012a. Disponível em: <<http://redd.mma.gov.br/images/publicacoes/reddnotainformativa-01-florestasmitigacaoadaptacao.pdf>>. Acesso em: nov. 2017.

_____. **Nota Informativa Nº 2: Salvaguardas para REDD+**. Ago., 2012b. Disponível em: <<http://redd.mma.gov.br/images/publicacoes/reddnotainformativa-02-salvaguardas.pdf>>. Acesso em: nov. 2017.

_____. **Nota Informativa Nº 3: REDD+ e Povos Indígenas**. Jul., 2014a. Disponível em: <<http://redd.mma.gov.br/images/publicacoes/reddnotainformativa-03-povosindigenas.pdf>>. Acesso em: nov. 2017.

_____. **Nota Informativa Nº 4: REDD+ na Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima**. Jul., 2014b. Disponível em:

<<http://redd.mma.gov.br/images/publicacoes/reddnotainformativa-04-reddnaunfccc.pdf>>. Acesso em: nov. 2017.

MORGENTHAU, H.J. **A Política Entre As Nações: A Luta Pelo Poder e Pela Paz**. Editora da Universidade de Brasília. Brasília. 2003.

MOUTINHO, P. *et al.* **REDD in Brazil: A focus on the Amazon**. Brasília, DF, Brazil, 2011.

MOUTINHO, P.; GUERRA, R. **Programa REDD para EarlyMovers - REM: Abordagem de Estoque e Fluxo para a Repartição de Benefícios em Programas de REDD: Conceito e Prática na Implementação de REDD no Estado do Acre**. Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia - IPAM Amazônia. Brasília, mar. 2017.

NOGUEIRA, J. P.; MESSARI, N. **Teoria das Relações Internacionais – Correntes e Debates**. Elsevier. Rio de Janeiro. 2005.

OBSERVATÓRIO DO CLIMA. **Nossa história**. 23 de março, 2016. Disponível em: <<http://www.observatoriodoclima.eco.br/nossa-historia/>>. Acesso em: 20 jan. 2018.

OLIVEIRA, A. L. N. **Ação coletiva na redução de emissões de carbono por desmatamento e degradação: a atuação de organizações da sociedade civil brasileiras entre 2005 e 2010**. Brasília: UnB, 2012. Dissertação de mestrado. Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília, 2012.

OLSON, M. **A Lógica da Ação Coletiva**. São Paulo: EDUSP, 1999.

OSTROM, E. **A Polycentric Approach for Coping with Climate Change**. Background Paper to the 2010 World Development Report, oct. 2009.

PARIS AGREEMENT. **Access information on Multilateral Environmental Agreements – Paris Agreement**. Nov. 2015. Disponível em: <https://www.informea.org/en/node/236208/text?article=236211¶graph=236244#paragraph-236244>. Acesso em: fev. 2018.

PORTES, A. **Social capital: Its origins and applications in modern sociology**. In Lesser, Eric L. Knowledge and Social Capital. Boston: Butterworth-Heinemann, 43-67, 2000.

PUTNAM, R. D. **Diplomacia e política doméstica: a lógica dos jogos de dois níveis**. Rev. Sociol. Polit., Curitiba, v. 18, n. 36, p. 147-174, 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782010000200010&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: nov. 2017.

REDD BRASIL. **[REDD+] Informações para pesquisa** [mensagem pessoal]. Mensagem recebida por <renatav.13@gmail.com> em 17 maio 2016.

REDD+ BRASIL. **CCT Captação e Distribuição de Recursos Não Reembolsáveis**. Dez. 2017a. Disponível em: <<http://redd.mma.gov.br/pt/camaras-consultivas-tematicas/captacao>>. Acesso em: jan. 2018.

_____. **Grupo de Trabalho Técnico sobre REDD+**. Abr. 2017b. Disponível em: <<http://redd.mma.gov.br/pt/grupo-de-trabalho-tecnico-sobre-redd>>. Acesso em: nov. 2017.

_____. **Processo de elaboração**. Jan. 2017c. Disponível em: <<http://redd.mma.gov.br/pt/estrategia-nacional-para-redd/processo-de-elaboracao>>. Acesso em: nov. 2017.

_____. **O que é REDD+**. Jul. 2016. Disponível em: <<http://redd.mma.gov.br/pt/pub-apresentacoes/item/82-o-que-e-redd>>. Acesso em: jan. 2018.

REDD SOCIOAMBIENTAL. **Princípios e Critérios Socioambientais de REDD+ para o desenvolvimento e implementação de programas e projetos na Amazônia Brasileira**. Dez. 2009. Disponível em: <http://reddsocioambiental.org.br/PC%20Socioambientais%20de%20REDD+_versao%20FINAL_Julho%202010.pdf>. Acesso em: set. 2015.

ROCHEDO, P. R. R. *et al.* **The Threat of Political Bargaining to Climate Mitigation in Brazil**. *Nature Climate Change* 8 (8): 695–98. 2018. <https://doi.org/10.1038/s41558-018-0213-y>.

RODRIGUES-FILHO, S. *et al.* **Election-driven weakening of deforestation control in the Brazilian Amazon**. Elsevier; *Land Use Policy* 43 (2015); p. 111–118. Nov. 2014.

SABATIER, P.; JENKINS-SMITH, H. **The advocacy coalition framework: An assessment**. In SABATIER, P.A (Ed.). *Theories of the Policy Process*. Boulder: Westview Press, p.117-166, 1999.

SABATIER, P. A.; WEIBLE, C. M. **The Advocacy Coalition Framework: Innovations and Clarifications**. In: Sabatier, Paul A. (Ed.). *Theories of the Policy Process*. 2. ed. Boulder: Westview Press, p. 189-220, 2007.

SACHS, I. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável**. Rio de Janeiro: Editora Garamond Ltda., 2002.

SALLES, G. P.; SALINAS, D. T. P.; PAULINO, S. R. **How Funding Source Influences the Form of REDD+ Initiatives: The Case of Market Versus Public Funds in Brazil**. Elsevier, *Ecological Economics* 139, 2017; 91–101; doi: <http://dx.doi.org/10.1016/j.ecolecon.2017.04.003>. Available online: May 2017.

SANTILLI *et al.* **Tropical Deforestation and the Kyoto Protocol: an Editorial Essay**. 2005. *Climatic Change* 71: 267 – 276.

SANTOS, I. A.; SAITO, C.H. **A mitificação da participação social na Política Nacional de Recursos Hídricos - gênese, motivação e inclusão social**. Geosul (UFSC), v. 21(42), p. 7-27, 2006.

SANTOS, M. **Global justice and environmental governance: an analysis of the Paris Agreement**. Rev. bras. polít. int., Brasília, v. 60, n. 1, e008, 2017. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292017000100209&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: out. 2017. Epub. Feb. 20, 2017. <http://dx.doi.org/10.1590/0034-7329201600116>.

SIMPSON, A. **Transforming Environmental Politics and Policy: Energy, Governance and Security in Thailand and Myanmar (Burma): A Critical Approach to Environmental Politics in the South**. Farnham, GB: Routledge, 2014. Disponível em: <<http://site.ebrary.com/lib/alltitles/docDetail.action?docID=10818865>>. Acesso em: 05 jan 2017.

SKUTSCH, M. M.; MCCALL, M. K. **Reassessing REDD: governance, markets and the hype cycle - An editorial comment**. Climatic Change, 100:395–402. 2010.

THE REDD DESK. **Monitoring & Measurement, Reporting and Verification**. 2017. Disponível em: <<http://theredddesk.org/theme/mrv>>. Acesso em: 27 abr 2017.

THE REDD DESK. **What is REDD+?**. July, 2015b. Disponível em: <<http://theredddesk.org/what-is-redd>>. Acesso em: agosto 2015.

UN ENVIRONMENT; UNITAR (Org). **Climate Change International Legal Regime**. Course lessons. Genebra. Mar. 2017.

UNFCCC. **United Nations Framework Convention on Climate Change: Convention Text with Annexes**. 1992. Disponível em: <https://unfccc.int/files/essential_background/convention/background/application/pdf/convention_text_with_annexes_english_for_posting.pdf>. Acesso em: fev. 2018.

UN-REDD PROGRAMME. **REDD+ Academy: Learning Journal**. Edition 1, 2015. Disponível em: <<http://www.unredd.net/documents/global-programme-191/redd-academy-3509/redd-academy-learning-journals/14931-redd-academy-learnign-journalcomplete-english.html>>. Acesso em: 30 jun 2017.

VERGARA, S. C.; FERREIRA, V. C. P. **ONGS no Brasil: expansão, problemas e implicações**. Revista Gestão & Tecnologia, v. 5, n. 2, 2010. Disponível em: <<https://revistagt.fpl.edu.br/get/article/view/157>>. Acesso em: 09 abr 2017.

VIOLA, E.; FRANCHINI, M. **Os limiões planetários, a Rio+20 e o papel do Brasil**. Cad. EBAPE.BR, v. 10, nº 3, Rio de Janeiro, 2012.

_____. **Brazilian climate politics 2005–2012: ambivalence and paradox**. Wiley Interdisciplinary Reviews: Climate Change / Volume 5, Issue 5. WIREs Clim Change 2014, 5:677–688. doi: 10.1002/wcc.289 First published: 22 May, 2014.

WALTZ, K. **Teoria das Relações Internacionais**. Gradiva Publicações. Lisboa. 2002.

YOUNG, O. **Governance for sustainable development in a world of rising interdependencies**, In Delmas, M. A. and O. Young, *Governance for the environment: new perspectives*; Cambridge University Press, Cambridge, New York, Melbourne, Cape Town, Madrid, Singapore, São Paulo, Delhi. Cap. 1, 2010.

ZHOURI, A. **Árvores e gente no ativismo transnacional. As dimensões social e ambiental na perspectiva dos campaigners britânicos pela Floresta Amazônica**. Revista de Antropologia, v. 44, n. 1, 2001.

ANEXO A – ENTREVISTAS REALIZADAS

Entrevista	Nome do(a) Entrevistado(a)	Instituição/Cargo ocupado	Local/Data
Entrevista 1	Carlos Augusto Klink	Ex-Secretário Nacional para Mudança do Clima no MMA (2012-2016), atualmente é Professor Adjunto no Departamento de Ecologia do Instituto de Biologia da Universidade de Brasília.	Brasília, DF / 21/02/2018
Entrevista 2	Renato Araújo	ISPN / Membro da equipe técnica em Brasília	Entrevista por Skype / 04/04/2018
Entrevista 3	Ricardo Mello	WWF-Brasil / Coordenador do Programa Amazônia	Entrevista online / 05/04/2018
Entrevista 4	Alice Thuault	ICV / Diretora adjunta	Entrevista por Skype / 10/04/2018
Entrevista 5	Paulo Moutinho	IPAM / Pesquisador sênior	Entrevista por Skype / 10/04/2018
Entrevista 6	Monique Ferreira	MMA / Coordenadora-geral no Departamento de Florestas e Combate ao Desmatamento, ponto focal de REDD+ junto à UNFCCC	Entrevista por Skype / 20/04/2018
Entrevista 7	Carlos Rittl	OC / Secretário executivo e membro da CONAREDD+	Entrevista por Skype / 16/05/2018
Entrevista 8	Luiz de Andrade Filho	MRE / Secretário Divisão de Mudança do Clima	Brasília, DF / 25/05/2018
Entrevista 9	Adriana Ramos	ISA / Coordenadora do Programa de Política e Direito Socioambiental	Brasília, DF / 28/05/2018
Entrevista 10	André Tomasi	IEB / Assistente de Projetos	Brasília, DF / 29/05/2018
Entrevista 11	Maria Jocicleide De Aguiar	GTA / Conselho Deliberativo, Regional Acre	Entrevista por Skype / 04/06/2018
Entrevista 12	Letícia Tura	Grupo Carta de Belém / Diretora Executiva da FASE, parte do GCB	Entrevista por Skype / 11/06/2018
Entrevista 13	Rodrigo Freire	TNC-Brasil / Vice-Coordenador da Estratégia de Restauração Florestal	Entrevista por Skype / 12/06/2018

Entrevista 14	Pedro Soares	IDESAM / Gerente do Programa de Mudanças Climáticas e REDD+	Entrevista por Skype / 15/06/2018
Entrevista 15	Fabiana Alves	Greenpeace / Coordenadora da Campanha de Mudanças Climáticas	São Paulo, SP / 15/06/2018
Entrevista 16	Bruno de Souza	IMAFLORA / Coordenador de Clima e Serviços Ambientais	Entrevista por Skype, complementada por anotações / 25/07/2018

ANEXO B – ROTEIRO DE ENTREVISTA

Introdução do entrevistado, quem é e qual cargo ocupa.

Breve descrição da função exercida e qual a relação que possui com REDD+.

1. Quando começou o seu envolvimento com REDD+?
2. Como descreveria o mecanismo REDD+ em termos de eficácia e proposta?
3. Qual o posicionamento da sua organização em relação à REDD+? Possui algum posicionamento específico?
4. Existem atores nas negociações que considera mais envolvidos?
5. Em sua trajetória, se envolveu diretamente com negociações (nacionais e/ou internacionais) de REDD+? Se sim, como eram tais negociações? Algum ator específico com quem mais se relacionam (governo federal, governos estaduais, outras ONGs, setor privado, etc.)?
6. Na sua opinião, quais momentos foram mais marcantes e decisivos nessas negociações (níveis internacional e nacional) para a construção de políticas de REDD+?
7. Nas negociações para REDD+, foi possível observar relações claras de influência entre debates que ocorriam no meio internacional e nacional? Como ONG, acredita que possuem influência nesses espaços?
8. O que é/era mais marcante em relação às ONGs?
9. Havia conflitos diretos presentes nos processos que participou?
10. Diálogos já foram travados por divergências incompatíveis? Como isso aconteceu e quem estava envolvido?
11. Como sua organização reagia em casos de tomadas de decisão contrárias à sua visão sobre o tema?
12. Utilizam quais estratégias visando defender sua posição na temática de REDD+?
13. Como avalia que o processo de discussão das políticas de REDD+ no país pode ser descrito até agora?
14. Como avaliaria as iniciativas subnacionais de REDD+ no Brasil?
15. Como avaliaria o futuro do REDD+ no Brasil? O que considera que falta ser feito para implementação eficaz do mecanismo no país?

ANEXO C – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Prezado(a) participante,

Ao assinar este termo de consentimento, você concorda em participar do estudo que tem como pesquisadora responsável a aluna de mestrado **Renata Vieira Lourenço**, do Programa de Pós-Graduação do Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília (CDS – UnB), contando com a orientação do professor **Fabiano Toni**. A pesquisa tem como objetivo principal analisar o papel de Organizações Não-Governamentais (ONGs) atuantes no Brasil na construção de políticas de REDD+ no país. Para quaisquer esclarecimentos, a pesquisadora pode ser contatada pelo e-mail **renatav.13@gmail.com** ou pelo telefone celular **(61) 98129-8993**.

Sua participação envolve uma entrevista, que será gravada se assim você permitir. Anotações poderão ser feitas no momento da entrevista e ela também poderá ser transcrita. Sua participação nesse estudo é voluntária e se você decidir não participar ou quiser desistir de continuar em qualquer momento, tem absoluta liberdade para tal.

Ao assinar este termo, também fica entendido que esse estudo possui finalidade de pesquisa acadêmica, que os dados obtidos serão divulgados apenas com prévia autorização e que o anonimato dos participantes poderá ser preservado, caso assim desejem.

Nome

Assinatura

_____, ____ de _____ de 2018.

ANEXO D – TABELA DE MEMBROS DA CONAREDD+

Membro	Instituição	Titular/suplente	Portaria de nomeação
Governos Estaduais - Indicação pela ABEMA			
Magaly da Fonseca e Silva Taveira Medeiros	IMC/AC	Titular	Portaria MMA nº 91, de 5 de abril de 2016
Antonio Ademir Stroski	SEMA/AM	Suplente	Portaria MMA nº 209, de 14 de junho de 2017
Maurício Moleiro Philipp	SEMA/MT	Titular	Portaria MMA nº 242, de 27 de junho de 2016
Ronaldo Jorge da Silva Lima	SEMAS/PA	Suplente	Portaria MMA nº 80, de 26 de março de 2018
Governo Federal			
André Andrade	CC-PR	Titular	Portaria MMA nº 209, de 14 de junho de 2017
Milena Medeiros	CC-PR	Suplente	Portaria MMA nº 209, de 14 de junho de 2017
Sidney Filgueira Medeiros	MAPA	Titular	Portaria MMA nº 91, de 5 de abril de 2016
Flávio Tadeu Costa Silva	MAPA	Suplente	Portaria MMA nº 461, de 5 de dezembro de 2017
Márcio Rojas	MCTIC	Titular	Portaria MMA nº 91, de 5 de abril de 2016
Andréa Ferreira Portela Nunes	MCTIC	Suplente	Portaria MMA nº 80, de 26 de março de 2018
Marco Aurélio Pavarino	MDA	Titular	Portaria MMA nº 91, de 5 de abril de 2016
Pedro Antônio Bavaresco	MDA	Suplente	Portaria MMA nº 91, de 5 de abril de 2016
Ana Luiza Champloni	MF	Titular	Portaria MMA nº 91, de 5 de abril de 2016
Marco Aurélio dos Santos Araújo	MF	Suplente	Portaria MMA nº 91, de 5 de abril de 2016
Paulo José Chiarelli Vicente de Azevedo	MRE	Titular	Portaria MMA nº 80, de 26 de março de 2018
Luiz de Andrade Filho	MRE	Suplente	Portaria MMA nº 91, de 5 de abril de 2016
Luz Marilda de Moraes Maciel	SG-PR	Titular	Portaria MMA nº 91, de 5 de abril de 2016
Miriam Salete Licnerski Barreto	SG-PR	Suplente	Portaria MMA nº 91, de 5 de abril de 2016
Jair Schmitt	MMA	Titular	Portaria MMA nº 209, de 14 de junho de 2017
Monique Sacardo Ferreira	MMA	Suplente	Portaria nº 461, de 5 de dezembro de 2017
Governos Municipais - Indicação pela ANAMMA			
Ezizio Alves Barbosa	Aparecida de Goiânia/GO	Titular	Portaria nº 461, de 5 de dezembro de 2017
Robson Damasceno Silva Junior	Porto Velho/RO	Suplente	Portaria MMA nº 91, de 5 de abril de 2016
Sociedade civil organizada - Indicação pelo FBMC			
Elcio Severino da Silva Manchineri	Articulação dos Povos Indígenas do Brasil	Titular	Portaria MMA nº 91, de 5 de abril de 2016
Mariano Colini Cenamo	Observatório do Clima	Suplente	Portaria nº 461, de 5 de dezembro de 2017
Edel Nazare de Moraes Tenorio	Conselho Nacional das Populações Extrativistas	Titular	Portaria MMA nº 91, de 5 de abril de 2016
Letícia Rangel Tura	Grupo Carta de Belém	Suplente	Portaria MMA nº 91, de 5 de abril de 2016

Membros da CONAREDD+ (fonte: REDD+ Brasil, disponível em: <http://redd.mma.gov.br/pt/comissao-nacional-para-redd>).