



# **Programa Piloto para Pagamento por Resultados de REDD+: beneficiando quem preserva a floresta?**

Por Alessandra Cardoso



## **Inesc**

○ **Instituto de Estudos Socioeconômicos – Inesc**, criado em 1979, é uma organização não governamental, sem fins lucrativos, não partidária e com finalidade pública. A ação do Inesc orienta-se para ampliar a participação social em espaços de deliberação de políticas públicas. Em suas intervenções, utiliza o instrumental orçamentário como eixo estruturante do fortalecimento e da promoção da cidadania.

A fim de ampliar o impacto de suas ações, atua em parceria com outras organizações, movimentos e coletivos sociais. Tem uma agenda multitemática e articulada às demandas históricas de sujeitos de direitos e à luta social por garantia de direitos aos povos indígenas, quilombolas e camponeses, entre crianças, adolescentes e juventudes. O Inesc está inserido em debates relacionados ao direito à cidade, ao meio ambiente e à terra, entre outros.

## **Autora**

Alessandra é assessora de políticas públicas e direitos socioambientais do Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc) e doutora em Economia pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp).

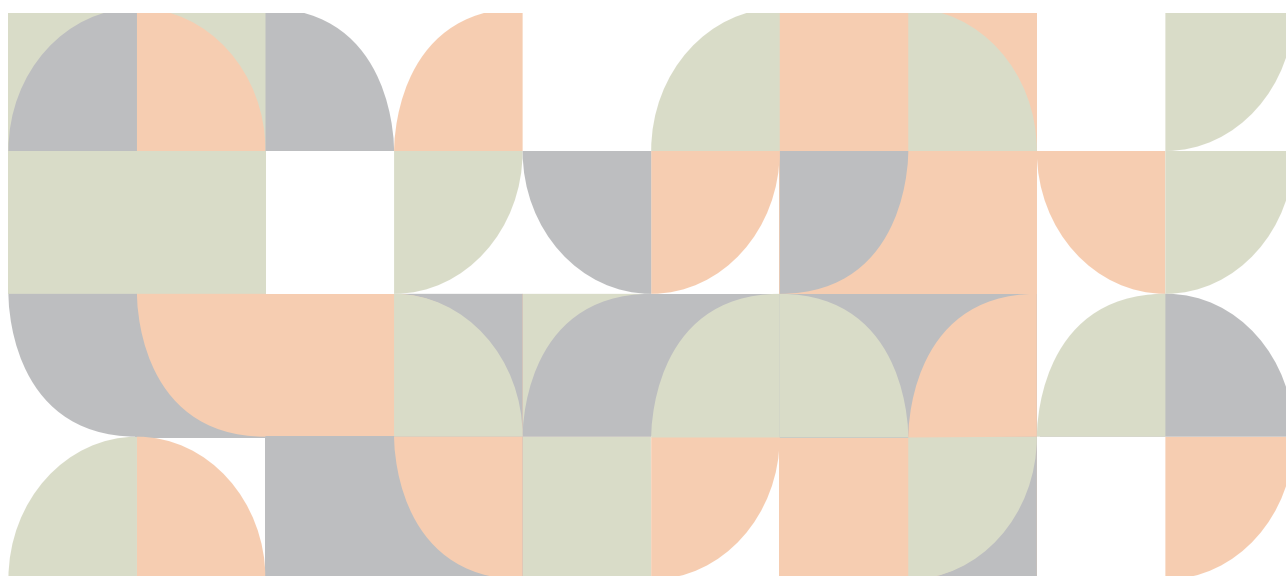
# Sumário



---

O Fundo Verde para o Clima (GCF)	6
Programa Floresta + Carbono	8
Síntese do Programa Piloto para Pagamento por Resultados de REDD+	10
Programa Piloto: beneficiando quem preserva a floresta?	14
Conclusão	17

---



---

## Resumo Executivo

---

→ Este artigo é parte do esforço de monitoramento da política socioambiental e climática no Brasil, realizado pelo Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc) ao longo dos anos de 2019 e 2020. Aqui é abordado o “Programa Piloto para Pagamento por Resultados de REDD+”, que é financiado pelo Fundo Verde para o Clima e está sendo implementado como parte de um Programa mais amplo denominado “Programa Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais Floresta+ (Programa Floresta + Carbono).

→ O Brasil é o primeiro país a aprovar um Projeto Piloto para captar recursos da cooperação internacional no âmbito dos programas de pagamento por resultados oriundos da redução de emissões por desmatamento e degradação florestal, o chamado REDD+, instrumento reconhecido pela Convenção-Quadro das Nações Unidas para a Mudança do Clima (UNFCCC).

→ O Projeto Piloto enviado pelo Brasil ao Fundo se baseia na “Estratégia Nacional de REDD+” ou ENREDD+, uma política construída entre 2015 e 2016. O objetivo desta Estratégia é contribuir para o enfrentamento do desmatamento nos biomas brasileiros. Para isto, ela reúne um conjunto de políticas e planos que já vinham sendo implementados mesmo antes do seu estabelecimento, como é o caso do PPCDAm e do PPCerrado, ambas reconhecidas internacionalmente pelos seus resultados positivos.

→ O Programa Floresta + Carbono se distancia da proposta aprovada pelo Fundo Verde para o Clima. Ao invés de reforçar políticas e programas que já deram certo, o referido Programa aposta na aplicação de dispositivos financeiros e de mercado para a proteção ambiental. Como é demonstrado, os (i) propósitos, o (ii) escopo e os (iii) beneficiários inicialmente previstos no Programa Piloto correm sério risco de deturpação, na medida em que o foco dessa nova versão é a criação de um mercado de carbono nacional.

→ No sentido da privatização e da financeirização da natureza, este estudo conclui que o atual governo brasileiro promove um giro da política nacional rumo ao ambientalismo de mercado e busca negociar créditos de carbono, inválidos para as instâncias multilaterais internacionais, dentro do próprio país.

→ Por isso, o Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc) entende que é importante acompanhar a execução do Projeto Piloto aprovado junto ao Fundo com especial atenção ao quadro de desmonte das políticas ambientais e socioambientais no Brasil e seus efeitos em termos de comprometimento do combate ao desmatamento e às queimadas na Amazônia brasileira.

---

## Introdução

---

Este artigo traz informações sobre a implementação pelo governo brasileiro do “Programa Piloto para Pagamento por Resultados de REDD+”. Tal Programa recebeu recursos do Fundo Verde para o Clima no valor aproximado de R\$ 513 milhões (ou US\$ 96 milhões) e está sendo oficialmente executado desde janeiro de 2020.

A partir do cenário no qual o Programa foi proposto e situando-o no atual contexto de desmonte da política socioambiental no país, são apresentadas preocupações sobre sua implementação.

O documento procura demonstrar de que maneira o referido Programa foi incorporado como parte de uma iniciativa maior lançada pelo governo federal denominada “Floresta + Carbono”. Defende-se estar ocorrendo um giro da política nacional rumo ao ambientalismo de mercado, com elevados riscos de prejuízo aos beneficiários originalmente pensados para o projeto: agricultores familiares, povos indígenas e povos e comunidades tradicionais.

Metodologicamente, o artigo está amparado na análise dos documentos do projeto aprovado junto ao Fundo Verde para o Clima, no detalhamento dos compromissos assumidos pelo país junto a tal Fundo, bem como em documentos e informações sobre o “Programa Floresta + Carbono”, ao qual o referido Programa Piloto está incorporado como componente principal.

O documento apresenta achados iniciais na tentativa de dar resposta à pergunta: o Programa Floresta + Carbono, da forma como está estruturado, é compatível com o Programa Piloto apresentado e aprovado junto ao GCF?

O conjunto das análises reunidas ao longo deste percurso representa o centro deste artigo, que se divide em quatro seções: na primeira, abordamos o contexto de aprovação do Projeto Piloto elaborado pelo Brasil junto ao Fundo Verde para o Clima, pontuando, além disso, a simultaneidade entre a chegada destes recursos e o desmonte da política socioambiental e climática no país; na segunda, estabelecemos a hipótese de que o programa anunciado em 2020 difere sensivelmente do apresentado ao GCF em 2018, ano de submissão da proposta; na terceira, fazemos uma descrição sintética do projeto original, com ênfase na determinação do seu público-alvo; e, finalmente, na quarta, fazemos o exercício de antecipação dos resultados do Floresta +, reforçando as contradições entre esse programa de ações definido em 2020 e o de 2018.

---

## O Fundo Verde para o Clima (GCF)

---

O Brasil é o primeiro país a aprovar um Projeto Piloto para captar recursos da cooperação internacional no âmbito dos programas de pagamento por resultados oriundos da redução de emissões por desmatamento e degradação florestal, o chamado REDD+<sup>1</sup>, instrumento reconhecido pela Convenção-Quadro das Nações Unidas para a Mudança do Clima (UNFCCC). O Projeto, no valor de **US\$ 96,4 milhões**, foi apresentado ao Fundo Verde para o Clima (GCF, na sigla em inglês) em agosto de 2018, sendo aprovado em fevereiro de 2019 e tendo sua implementação iniciada somente em 14 de janeiro de 2020. Sua aprovação junto ao GCF representou o reconhecimento dos esforços passados do país para o enfrentamento ao problema do desmatamento na Amazônia Legal brasileira.

Aqui, é importante compreender que o financiamento para a política climática brasileira oferecida pelo GCF premia os resultados alcançados, ou seja, pretéritos ou acumulados, do combate às mudanças climáticas nos países, visando contribuir para a manutenção das capacidades de governança ambiental e socioambiental criadas e avaliadas positivamente.

Dessa maneira, o Projeto<sup>2</sup> se baseia na credibilidade conquistada no passa-

do a fim de garantir a manutenção de um conjunto de boas práticas para o futuro. Do ponto de vista formal, é este documento que indica, perante os países signatários da UNFCCC, como o governo federal pretende usar estes recursos como parte dos seus esforços de mitigação e adaptação climática. Neste caso, enfocam-se ações coordenadas de **(i)** prevenção e controle do desmatamento e da degradação florestal; **(ii)** promoção da recuperação florestal; e **(iii)** fomento ao desenvolvimento sustentável.

No caso do Brasil, o Projeto Piloto<sup>3</sup> foi fundamentado a partir da chamada “Estratégia Nacional de REDD+” (EN-REDD+) construída entre 2015 e 2016<sup>4</sup>. O objetivo desta estratégia é contribuir para o enfrentamento do desmatamento nos biomas brasileiros. Em linhas gerais, a ENREDD+ é formada pela compilação de políticas e planos que já vinham sendo implementados antes do seu estabelecimento. Muitas dessas políticas são reconhecidas internacionalmente pelos seus resultados positivos. É o caso **(i)** do PPCDAm<sup>5</sup>,

---

3 Para mais informações, ver: <http://redd.mma.gov.br/pt/financiamento/fundo-verde-para-o-clima-gcf>

4 Para mais informações, ver: [http://redd.mma.gov.br/images/publicacoes/enredd\\_documento\\_web.pdf](http://redd.mma.gov.br/images/publicacoes/enredd_documento_web.pdf)

5 Especialistas convergem na avaliação de que o Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm) foi fundamental para a redução do desmatamento na Amazônia, principalmente por meio da expansão das áreas protegidas (Unidades de Conservação e Terras Indígenas) e da implementação do sistema de monitoramento por satélite (Sistema Deter), juntamente com ações de fiscalização, amparadas pelas chamadas medidas de comando e controle.

---

1 REDD+: Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação florestal, conservação dos estoques de carbono florestal, manejo florestal sustentável e aumento dos estoques de carbono florestal.

2 Para mais informações, ver: <http://redd.mma.gov.br/pt/financiamento/fundo-verde-para-o-clima-gcf>

que havia entrado na sua quarta fase durante a formalização da ENREDD+, bem como **(ii)** do PPCerrado, que foi constituído em 2010.

Outras medidas que também fazem parte do arcabouço do ENREDD+ são: **(iii)** o Código Florestal, com destaque para o Cadastro Ambiental Rural (CAR) e para medidas de recuperação e/ou compensação de áreas de Reserva Legal Desmatadas; **(iv)** políticas de preservação florestal e dos modos de vida de povos indígenas, em particular, a Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental das Terras Indígenas (PNGATI); e **(v)** o Plano de Agricultura de Baixo Carbono (Plano ABC).

O componente indígena da ENREDD+ foi definido no documento do Projeto como “uma contribuição relevante e com consequências práticas no ambiente de implementação da PNGATI e de concretização das metas de redução de emissões contidas na Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC)”.

O Projeto Piloto trata, portanto, de reconhecer e valorizar os caminhos e políticas que já vinham sendo traçados por governos anteriores. No entanto, **o recurso do GCF chega ao Brasil em um contexto marcado pelo aumento do desmatamento e pelo acelerado desmonte das políticas públicas ambientais e socioambientais. De fato, mesmo aquelas políticas que foram documentadas no Projeto e serviram de justificativa para a sua aprovação tornaram-se alvos do desmonte.** O Inesc vem realizando um trabalho constante de monitoramento e denúncia da descaracterização destas políticas.

Por exemplo, o PPCDAm e o PPCerrado foram abandonados. Conforme de-

claração explícita do ministro do Meio Ambiente em audiência no Supremo Tribunal Federal<sup>6</sup>, o PPCDAm, que teria sua quarta fase concluída em 2020, foi extinto pelo governo de forma não transparente e não documentada em uma reunião da chamada Comissão Executiva para Controle do Desmatamento Ilegal e Recuperação da Vegetação Nativa (CONAVEG), conforme o Decreto nº 10.142, de novembro de 2019<sup>7</sup>. No seu lugar surgiu outra política, a saber, o Plano Nacional para o Controle do Desmatamento Ilegal e Recuperação da Vegetação Nativa, que se estende pelo período de 2020 a 2023, sem, contudo, apresentar resultados objetivos nem metas a serem alcançadas<sup>8</sup>.

Por sua vez, a PNGATI foi completamente desmontada, o que aconteceu em paralelo à extinção do Conselho Nacional de Política Indigenista (CNPI). O CNPI cumpria um importante papel na orientação da implementação da PNGATI. De forma geral, as políticas para povos e comunidades tradicionais, assim como para a pequena agricultura, foram praticamente extintas. Além disso, as políticas de comando e controle sob responsabilidade do Ibama sofrem hoje severas restrições orçamentárias, o que vem gerando uma série de dificuldades administrativas para o cumprimento das ações de fiscalização dos crimes ambientais, as quais correspondem ao mandato legal estabelecido para este órgão.

---

6 Para mais informações, ver: <https://www.youtube.com/watch?v=oxcg3QhvuU0> (fala no momento 1:03:50)

7 Como visto mais abaixo, no mesmo mês foi recriada a CONAREDD.

8 Para mais informações, ver: [https://www.gov.br/plano-alto/pt-br/conheca-a-vice-presidencia/nota-a-imprensa/anexo-ao-resumo-informativo-no-3\\_de-29-5-2020.pdf](https://www.gov.br/plano-alto/pt-br/conheca-a-vice-presidencia/nota-a-imprensa/anexo-ao-resumo-informativo-no-3_de-29-5-2020.pdf)

---

## Programa Floresta + Carbono

---

**Em 1º de outubro de 2020, o governo federal criou, por meio do Programa Floresta + Carbono, um instrumento cuja finalidade é reconhecer o mercado voluntário de carbono e os serviços ambientais no Brasil (Resolução nº 03, de 22 de julho de 2020).**

O Programa prevê a geração de créditos de carbono por meio da conservação, bem como da recuperação da vegetação nativa, fortalecendo, além disso, mecanismos de compensação para poluidores. Ele deverá ser implementado com recursos do Fundo Verde para o Clima e substituirá políticas públicas, privilegiando a aplicação de dispositivos financeiros e de mercado para a proteção ambiental.

Diante disto, cabe a pergunta: **O Projeto Piloto apresentado e aprovado junto ao GCF é compatível com o Programa Floresta + Carbono?**

O Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc) entende que é importante acompanhar a execução do Projeto Piloto aprovado junto ao Fundo com especial atenção ao quadro de desmonte das políticas ambientais e socioambientais no Brasil e seus efeitos em termos de comprometimento do combate ao desmatamento e às queimadas na Amazônia brasileira.

### Entenda mais: Pagamento por Resultados

Há muito se discute no Brasil a insuficiência de recursos para a proteção ambiental e preservação da floresta amazônica. Como parte deste diagnóstico, foi construído, por exemplo, o Fundo Amazônia, com recursos da cooperação internacional oriundos, principalmente, dos governos alemão e norueguês. Hoje, recursos da ordem de R\$ 2,9 bilhões estão paralisados em função da insistência do governo brasileiro em desmontar a estrutura de governança do Fundo. Isto aconteceu ainda que avaliações externas o tenham considerado eficaz para o enfrentamento ao problema do desmatamento, com elevado grau de transparência, boa gestão por parte do BNDES e ótima orientação por parte do Comitê Orientador do Fundo Amazônia - COFA.

Em paralelo, a partir dos anos 70, a questão ambiental ganhou espaço na agenda internacional, que, reconhecendo o seu caráter indivisível, definiu estratégias multilaterais de enfrentamento às chamadas mudanças climáticas. Mais recentemente, as ações de mitigação dessas mudanças climáticas passaram a ser indissociavelmente atreladas ao desafio da preservação da floresta amazônica, sendo tal preservação assumida como parte de uma responsabilidade comum, porém diferenciada.



É como parte desta complexa construção histórica internacional que se chega ao Artigo 5º do acordo de Paris, na COP, o qual estabelece que: *“As Partes são encorajadas a adotar medidas para implementar e apoiar, inclusive por meio de **pagamentos por resultados**, o marco existente conforme estipulado em orientações e decisões afins já acordadas sob a Convenção para: abordagens de políticas e incentivos positivos para atividades relacionadas a redução de emissões por desmatamento e degradação florestal, e o papel da conservação, do manejo sustentável de florestas e aumento dos estoques de carbono florestal nos países em desenvolvimento; e abordagens de políticas alternativas, tais como abordagens conjuntas de mitigação e adaptação para o manejo integral e sustentável de florestas, reafirmando ao mesmo tempo a importância de incentivar, conforme o caso, os benefícios não relacionados com carbono associados a tais abordagens.”*

Nesta construção, o apoio financeiro para os chamados “pagamentos por resultados” por Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação (REDD+) se dá por meio do Fundo Verde para o Clima (GCF), criado na COP 16 (Cancun) em 2010.



---

## Síntese do Programa Piloto para Pagamento por Resultados de REDD+

---

O Projeto Piloto no valor de US\$ 96,4 milhões aprovado junto ao GCF tem seu início oficializado em 14 de janeiro de 2020 e será implementado ao longo de seis anos.

No seu desenho estão previstos dois resultados principais:

1. desenvolver um Programa Piloto de Incentivo a Serviços Ambientais para Conservação e Recuperação de Vegetação Nativa (Programa Piloto Floresta +), no qual deverá ser aplicada a maior parte da doação, ou seja, US\$ 79,7 milhões dos US\$ 96,4 milhões;

2. fortalecer a implementação do EN-REDD + por meio de melhorias em sua governança, sua estrutura e seus sistemas, onde deverão ser aplicados US\$ 7 milhões.

Os demais US\$ 9,7 milhões serão utilizados no gerenciamento do projeto, sendo parte utilizada pelo PNUD para a prestação de serviços de supervisão do projeto.

O Programa Piloto Floresta + foi proposto como um pagamento por serviços ambientais, tendo como **público-alvo**:

1. pequena propriedade ou posse rural familiar, até 4 quatro módulos fiscais, como parte importante da política de estímulo à regularização ambiental;

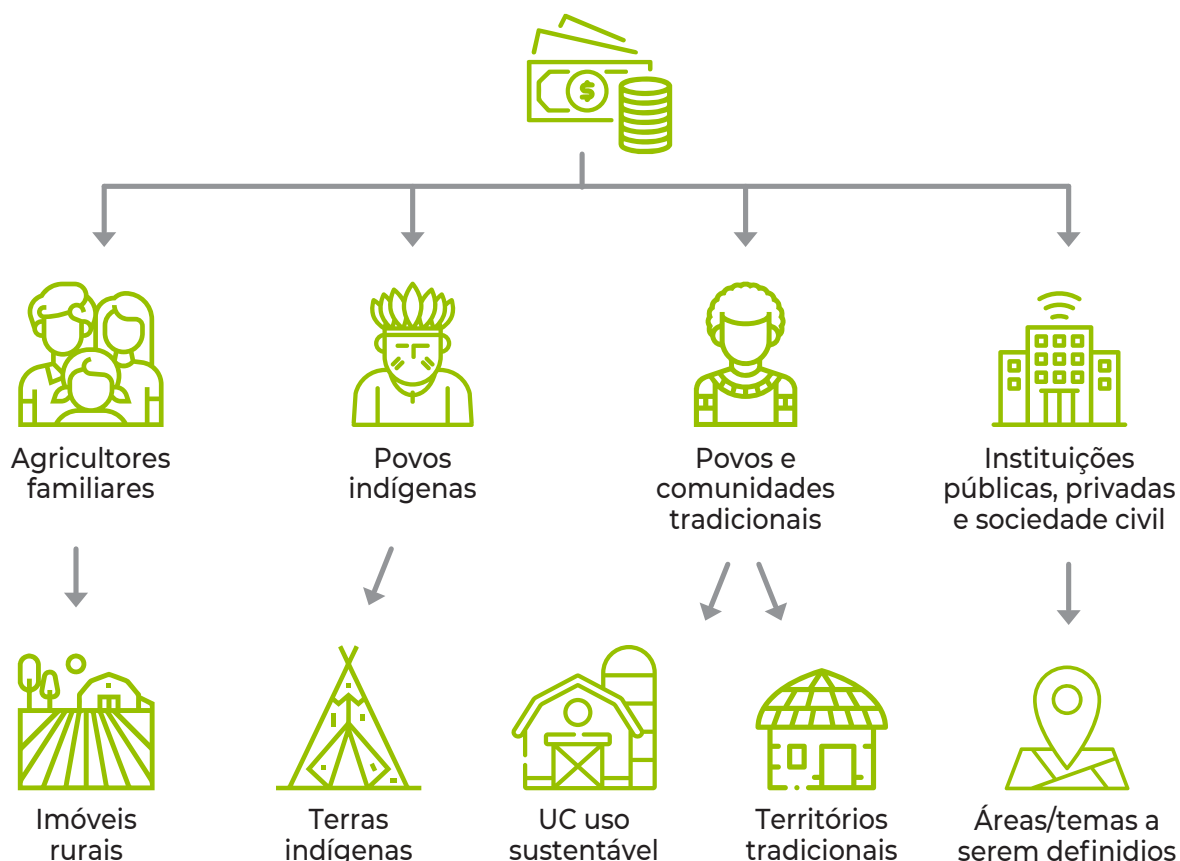
2. povos indígenas, como parte importante de reforço à PNGATI;

3. povos e comunidades tradicionais: grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição;

4. instituições ou órgãos públicos (incluindo estados e municípios), associações civis, cooperativas e fundações de direito privado que atuam em temas relacionados à conservação e à recuperação de vegetação.

A figura 1, extraída de uma apresentação do Ministério do Meio Ambiente, representa graficamente os beneficiários do Programa Piloto.

## Beneficiários e áreas contempladas



Fonte: Ministério do Meio Ambiente, MMA.  
Disponível em: <https://bit.ly/2ILTFIY>

O maior **detalhamento do público-alvo** para recebimento de pagamento por serviços ambientais foi definido por meio de modalidades de implementação, com definição de valores específicos a serem aplicados em cada uma:

**Modalidade 1** (Floresta + Conservação): incentivos à pequena propriedade (agricultura familiar, até 4 módulos fiscais) ou posse rural familiar, com o objetivo de conservar os remanescentes de Reserva Legal (US\$ 48,4 milhões);

**Modalidade 2** (Floresta + Recuperação): incentivos à pequena propriedade ou posse rural familiar, com o objetivo de recuperar Áreas de Preservação Permanente (US\$ 12,37 milhões);

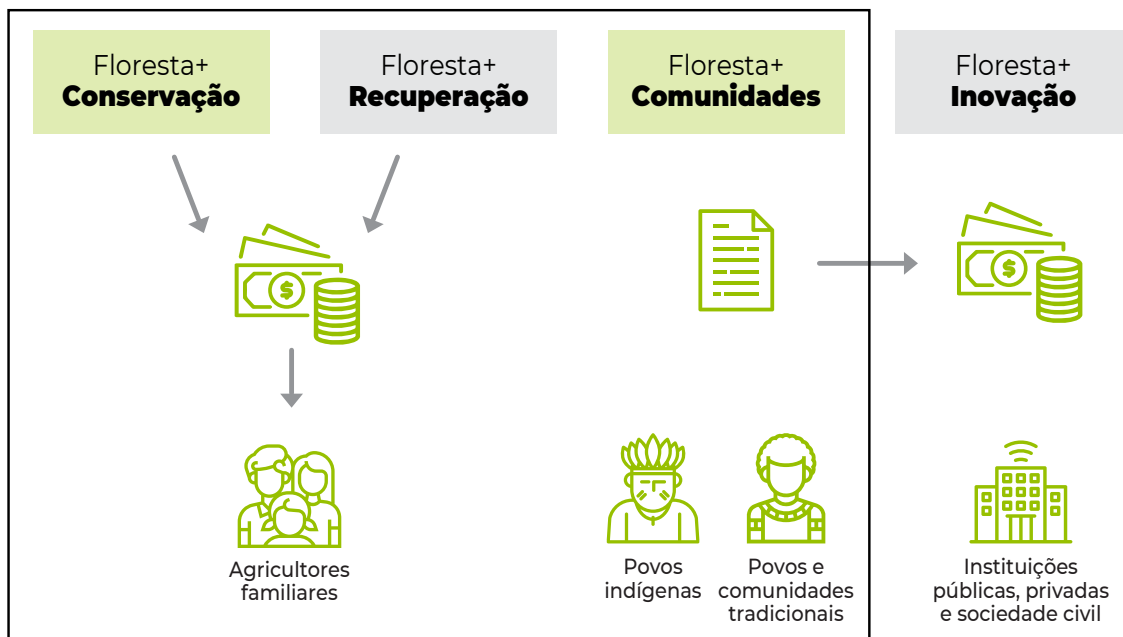
**Modalidade 3** (Floresta + Comunidades): apoio a associações e entidades representativas de povos indígenas e povos e comunidades tradicionais (US\$ 7,5 milhões);

**Modalidade 4** (Floresta + Inovação): apoio a ações inovadoras e arranjos para desenvolver, implementar e avançar políticas públicas de conservação e recuperação da vegetação nativa (US\$ 5 milhões).

A figura 2, extraída de uma apresentação do Ministério do Meio Ambiente, representa graficamente as modalidades do Programa Piloto.

## Modalidades de implementação

80% dos recursos aprovados deverão ser utilizados para estas modalidades



Fonte: Ministério do Meio Ambiente, MMA.  
Disponível em: <https://bit.ly/2ILTFIY>

Foram, também, estabelecidos critérios para **priorização espacial** do Projeto, considerando:

1. regiões com alta pressão de desmatamento, degradação florestal e incêndios florestais;
2. áreas prioritárias para conservação da biodiversidade e recuperação da vegetação nativa, conforme normas definidas pelo MMA;
3. zonas tampão em torno das áreas protegidas;
4. regiões com maior densidade de pequenos produtores;
5. regiões com maior concentração de povos e comunidades tradicionais;

6. integração com outras políticas públicas relacionadas à conservação e à recuperação da vegetação nativa.

Por fim, o Fundo Verde estabelece uma série de obrigações vinculadas a medidas de construção e cumprimento de salvaguardas, assim como o compromisso de monitoramento do Projeto e sua avaliação. Foram também incluídas no convênio cláusulas-chave para garantir a transparência, além de parâmetros para a prestação de contas na execução do Projeto<sup>9</sup>:

*“(a) A instituição acreditada deverá anexar ao primeiro relatório anual a ser apresentado ao secretariado do GCF uma cópia dos manuais de ope-*

<sup>9</sup> Documento disponível em: <https://www.greenclimate.fund/sites/default/files/document/gcf-b22-24.pdf>

ração para o programa Floresta+ e do plano de monitoramento e avaliação. O plano deverá apresentar o critério e o processo para determinar a elegibilidade dos beneficiários, a priorização de áreas onde o programa piloto do Floresta+ será implementado, a distribuição estimada de fundos GCF entre os diferentes grupos interessados dos beneficiários e, também, os resultados esperados no final do ano 6 do Programa para cada uma das quatro modalidades;

(b) A instituição acreditada deverá, em até 30 dias consecutivos anteriores à entrega dos incentivos do Programa Piloto Floresta+ para os beneficiários:

(i) divulgar a documentação referente às salvaguardas ambientais e sociais,

(ii) tornar o projeto disponível no website e em localizações convenientes para as pessoas afetadas, e

(iii) providenciar divulgação ao secretariado do GCF para distribuição para o comitê e observadores ativos e para publicação no site da GCF;

(c) Assegurar e confirmar em cada relatório anual que os recursos de pagamento por resultados de REDD + foram usados e que as atividades definidas na Proposta de Financiamento foram implementadas de maneira consistente com a estrutura de política nacional subjacente<sup>10</sup> dentro da qual essas Atividades devem ser implementadas.”

O PNUD foi identificado pelo governo brasileiro como entidade acreditada para apoiar a construção do projeto e para realizar a execução direta dos recursos e do processo de monitoramento.

---

<sup>10</sup> Leia-se ENREDD+.



---

## Programa Piloto: beneficiando quem preserva a floresta?

---

Os anúncios do Programa Floresta + Carbono feitos pelo governo brasileiro, sob coordenação da Secretaria de Florestas e Desenvolvimento Sustentável do Ministério do Meio Ambiente, assim como os documentos legais e formais que o embasam, permitem que se registre uma série de dúvidas e preocupações.

**O que se depreende é que o governo brasileiro optou por utilizar os US\$ 96 milhões do Fundo Verde para o Clima para alavancar um Programa que é mais amplo e distinto do apresentado originalmente ao GCF.**

O Programa Floresta + Carbono tem dois principais propósitos: (i) beneficiar proprietários rurais, não importando seu tamanho e (ii) utilizar os recursos do Projeto Piloto para alavancar outras doações privadas com o propósito de criação no Brasil de um mercado voluntário de carbono.

Esta é a análise lógica dos anúncios já veiculados sobre o Programa Floresta + Carbono, bem como da Portaria nº 288, publicada em 02 de julho de 2020, instituindo o Programa Floresta + e seu documento base<sup>11</sup>.

Neste documento, o propósito de “acelerar as diversas frentes de iniciativas de mercado para serviços ambientais” é explicitado, incluindo: (i) o instrumento de REDD+, reconhecido pela

Convenção-Quadro das Nações Unidas para a Mudança do Clima (UNFCCC) e baseado em doações de pagamentos por resultado; (ii) o mercado voluntário de créditos de carbono de floresta nativa, desvinculado da UNFCCC, mediante captação de recursos privados; (iii) a criação no âmbito do setor financeiro de debêntures verdes; e (iv) o estímulo a que empreendimentos privados, especialmente de infraestrutura, recorram ao pagamento por serviços ambientais como forma de mitigar seus impactos ambientais no território.

**O atual governo lançou, como Programa Floresta +, algo sensivelmente distinto e potencialmente contraditório em relação ao Projeto Piloto aprovado junto ao GCF.**

O Projeto apresentado pelo governo brasileiro junto ao GCF foi baseado na Estratégia Nacional de REDD (ENREDD+), que reunia um conjunto de políticas de enfrentamento ao problema do desmatamento com resultados. O contratado pelo GCF foi um projeto de pagamento por serviços ambientais para beneficiários **(pequena propriedade ou posse rural familiar, povos indígenas e povos e comunidades tradicionais)** que sempre preservaram as florestas e que contribuiria para o aprofundamento (não o desmonte ou a eliminação) das políticas socioambientais.

A existência de um componente indígena e de povos e comunidades tradicionais, claramente vinculado a me-

---

<sup>11</sup> Para mais informações, ver: <https://bit.ly/3o0TAQf>

didadas de salvaguarda e cumprimento da Convenção 169 da OIT<sup>12</sup>, por sua vez, elucida como as intenções expressas no projeto original dariam continuidade e reforçariam políticas já existentes.

No entanto, o Programa Floresta + Carbono, que, na prática, está incorporando o Programa Piloto aprovado junto ao GCF, é notadamente diverso e em grande medida contraditório em relação ao objetivo de focalizar beneficiários que protejam a floresta. **O público-alvo do Programa Floresta + Carbono são todos os proprietários privados de terra, donos de terras na Amazônia, com fraca menção aos povos indígenas, comunidades tradicionais e agricultores familiares.**

A intenção declarada do governo é utilizar o Projeto para alavancar um mercado voluntário de carbono no Brasil.

**Portanto, com a sua versão do Floresta +, o governo brasileiro tenta negociar os créditos de carbono inválidos para as instâncias multilaterais internacionais dentro do próprio país.** Vale lembrar que o Acordo de Paris reconhece o papel das florestas como parte essencial das ações de mitigação climática, mas as emissões evitadas no setor de floresta e pelo uso da terra não podem ser utilizadas para compensar emissões de outros setores em outros países.

Em contradição, portanto, ao sentido estabelecido no Acordo, o governo brasileiro pretende criar um ambiente de negócios nacional para o carbono florestal, atraindo, a partir deste Piloto,

---

12 A Convenção 169 da OIT estabelece o direito de os povos indígenas e tribais serem consultados, de forma livre e informada, antes de serem tomadas decisões que possam afetar seus bens ou direitos.

outros recursos de setores interessados em compensar suas emissões, ou seja, comprar créditos de carbono que serão oferecidos por meio deste Programa Floresta+.

Cabe registrar, adicionalmente, que as políticas para pequenos proprietários ou posse rural familiar, povos indígenas e povos e comunidades tradicionais foram, nos últimos dois anos, praticamente destruídas no Brasil. Além dos sucessivos e drásticos cortes orçamentários, foram tomadas medidas infralegais e administrativas que operaram um desmonte das capacidades institucionais dos órgãos responsáveis pelas políticas públicas para os grupos alvo do Projeto Piloto.

Outro elemento que chama atenção neste período inicial de implementação do projeto é a atuação da **Comissão Nacional para REDD + (CONAREDD)**. Tal comissão, criada pelo Decreto nº 8.576 de 2015, teve papel essencial na construção do Projeto Piloto submetido ao GCF, com uma série de atribuições, entre elas, a de construção de medidas de salvaguarda social e ambiental.

Contudo, a CONAREDD na sua formação original, a qual previa dois representantes titulares e mais dois representantes suplentes da sociedade civil, foi extinta em abril de 2019 por meio de Decreto nº 9.759/2019, que eliminou uma série de conselhos da administração pública.

Um pouco depois, em novembro de 2019, a CONAREDD foi novamente criada por meio do Decreto nº 10.144, contudo, com uma composição que prevê um único “representante da sociedade civil organizada brasileira”, na

figura do Secretário Executivo do Fórum Brasileiro de Mudança do Clima<sup>13</sup>.

É com a atual composição e no mandato corrente da CONAREDD que as Resoluções que darão base para a implantação do Projeto Piloto Floresta + têm sido aprovadas. Em 22 de julho de 2020 foi aprovada a Resolução nº 01, que cria o **Grupo de Trabalho Técnico sobre Salvaguardas**, com apenas um representante de povos indígenas e um representante de povos e comunidades tradicionais e agricultores familiares. Evidentemente, esta baixa representatividade corre o sério risco de se converter em sub-representação e ineficácia da incidência destes que são o público-alvo do Projeto Piloto.

Sobre o Grupo de Trabalho Técnico sobre Salvaguardas, vale destacar a fala do “representante da sociedade civil”, conforme ata da reunião de 16 de julho de 2020:

---

<sup>13</sup> Oswaldo dos Santos Lucon, assessor da Secretaria de Meio Ambiente de São Paulo.

“Oswaldo Lucon (FMBC) informou que o GTT de Salvaguardas está mais sujeito a críticas, antecipando a pressão pública por conta do capítulo de salvaguardas. Adicionou que essa questão pode ser mitigada por meio da circulação de documentos, na medida em que eles puderem ser públicos, enquanto questões críticas ou sensíveis serão debatidas internamente dentro do GTT”<sup>14</sup>.

Também no dia 16 de julho, foram aprovadas as Resoluções nº 2 e nº 3 da CONAREDD. A Resolução nº 2 criou o Grupo de Trabalho Técnico sobre Mensuração, Relato e Verificação de resultados de REDD+, sem representação da sociedade civil. A Resolução nº 3, por sua vez, reconhece o mercado voluntário de carbono florestal para amparar o chamado Programa Floresta + nesta sua nova versão. No dia 26 de outubro de 2020, foi aprovado o novo regimento interno da CONAREDD, por meio da Portaria nº 544.

---

<sup>14</sup> Para mais informações, ver: <http://redd.mma.gov.br/pt/reunioes>



---

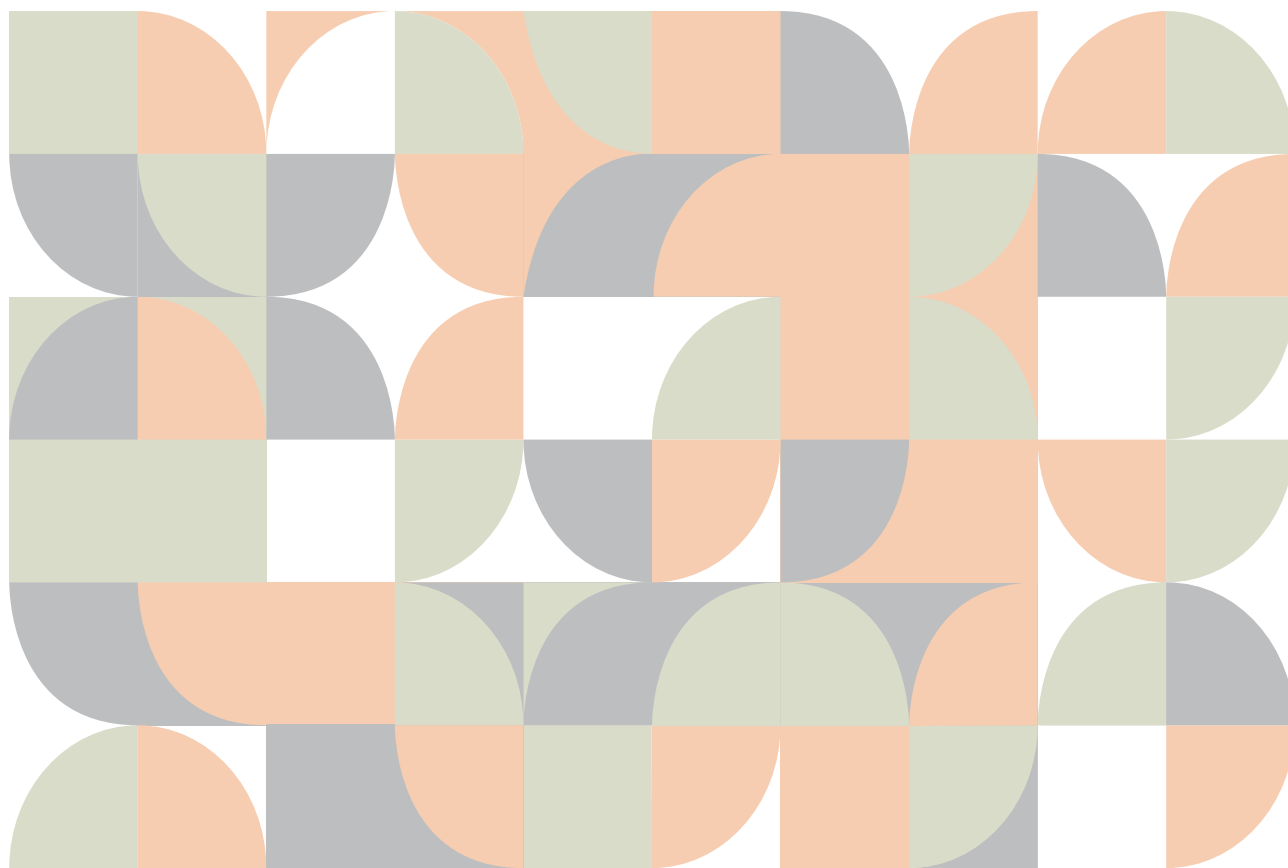
## Conclusão

---

Diante do aqui exposto, cabe ao PNUD no Brasil, na qualidade de autoridade designada, e ao GCF, o qual tem o desafio de constituir uma **comissão de observadores ativos** para acompanhar a execução do Projeto, um importante trabalho de monitoramento.

Ter um Programa Piloto de Pagamento por serviços ambientais, com US\$ 96 milhões a serem utilizados a fundo perdido, orientado para o apoio

a grupos sociais que historicamente foram responsáveis pela preservação da floresta (povos indígenas, povos e comunidades tradicionais e, também, pequenos agricultores), respeitando salvaguardas, é urgente e relevante. No entanto, o desenho do Programa Floresta + Carbono, que na prática utilizará os recursos do Projeto Piloto, caminha em outra direção, conforme demonstramos neste estudo inicial.



---

## Recomendações

---

Programas de pagamentos por resultados de REDD+ não devem ser compreendidos como um fim em si mesmos. Eles precisam ter um caráter complementar (não substitutivo) a políticas públicas endereçadas à redução das emissões por desmatamento, além de compor uma estratégia ampla de política socioambiental.

Dessa maneira, considerando que o Programa Floresta + carbono se mistura e ofusca os parâmetros estabelecidos na proposta enviada pelo governo brasileiro ao Fundo Verde para o Clima nos seus (i) propósitos, (ii) escopo e (iii) beneficiários; e

Considerando que os mecanismos de participação social e de prestação de contas sobre o desempenho do Programa Piloto para Pagamento por Resultados de REDD+ foram desmontados pelo governo brasileiro eleito para o mandato de 2019-2022, é sugerido que:

- O Conselho do Fundo Verde para o Clima, responsável pelo monitoramento e avaliação do Programa Piloto realize uma avaliação criteriosa dos riscos de desvio do propósito, escopo, beneficiários, salvaguardas e participação social no âmbito do Programa no Brasil.

- O Conselho do Fundo Verde para o Clima reconheça como suporte para o seu monitoramento o monitoramento independente feito por organizações da sociedade civil, grupos sociais e beneficiários do Programa.

- O governo brasileiro reconstitua a participação social no âmbito da CONARRED, em especial, que inclua povos indígenas, agricultores familiares, povos e comunidades tradicionais, que devem se beneficiar de 80% dos recursos do Programa, como membros da CONARRED.

- O PNUD, executor financeiro do Programa, disponibilize em seu site o banco de dados de todos os pagamentos efetuados no âmbito do Programa

---

## Expediente

---

**Organização:** Tatiana Oliveira

**Texto:** Alessandra Cardoso

**Gestão editorial:** Ana Carolina Soares, Lívia Alcântara, Silvia Alvarez e Thais Vivas

**Revisão:** Ana Carolina Sá Gomes

**Tradução:** Juliana Arthuso

**Capa e diagramação:** Luciana Lobato

---

### EQUIPE INESC

#### Conselho Diretor

Enid Rocha Andrade da Silva  
Júlia Alves Marinho Rodrigues  
Luiz Gonzaga de Araújo  
Márcia Anita Sprandel  
Pedro de Carvalho Pontual

#### Conselho Fiscal

Ilíana Alves Canoff  
Lucas de Alencar oliveira  
Mario Lisbôa Theodoro  
Suplente: Roseli Faria

#### Colegiado de Gestão

Iara Pietricovsky de Oliveira  
José Antonio Moroni

#### Coordenadora da Assessoria Política

Nathalie Beghin

#### Gerente Financeiro

Administrativo e de Pessoal  
Maria Lúcia Jaime

#### Assistente da Direção

Adriana Silva Alves  
Ana Paula Felipe  
Marcela Coelho M. Esteves

#### Equipe de Comunicação

Silvia Alvarez  
Ana Carolina Soares  
Thaís Vivas

#### Assessoria Política

Alessandra Cardoso  
Carmela Zigoni  
Cleo Manhas  
Leila Saraiva Pantoja  
Livi Gerbase  
Luiza Pinheiro  
Márcia Acioli  
Tatiana Oliveira

#### Assessoria Técnica

Dyarley Viana de Oliveira

---

## Expediente

---

### **Educador/a Social**

Thallita de Oliveira  
Marcus Silva

### **Contadora**

Rosa Diná Gomes Ferreira

### **Assistente de Contabilidade**

Ricardo Santana da Silva

### **Técnico de Informática**

Cristóvão Frinhani

### **Auxiliares Administrativos**

Adalberto Vieira dos Santos  
Eugênia Christina Alves Ferreira  
Isabela Mara dos Santos da Silva  
Josemar Vieira dos Santos

### **Auxiliar de Serviços Gerais**

Roni Ferreira Chagas

### **Estagiários/as**

Cássia Cristina  
Icaro Sousa  
Victor Queiroz  
Walisson Braga da Costa

### **APOIO INSTITUCIONAL**

BIC – Bank Information Center  
Charles Stewart Mott Foundation  
CLUA – Climate and Land Use Alliance  
Fastenopfer  
FLD- Fundação Luterana de Diaconia  
Fundação Avina  
Fundação Ford  
Fundação Heinrich Böll  
Fundação Itaú Social  
Fundar  
IBP – Center on Budget and Policy  
Priorities  
ICS – Instituto Clima e Sociedade  
KNH – Kindernothilfe  
Malala Fund  
Misereor  
OSF – Open Society Foundations  
Oxfam Brasil  
Pepsico do Brasil  
PPM – Pão para o Mundo  
Pulsante  
Rainforest  
SAGE- New Venture Fund

---

### **INESC – Instituto de Estudos Socioeconômicos**

Endereço: SCS Quadra 01 - Bloco L, nº 17, 13º Andar Cobertura - Edifício Márcia.  
CEP 70. 3037-900 - Brasília/DF

Telefone: + 55 61 3212-0200

E-mail: [inesc@inesc.org.br](mailto:inesc@inesc.org.br)

Página Eletrônica: [www.inesc.org.br](http://www.inesc.org.br)