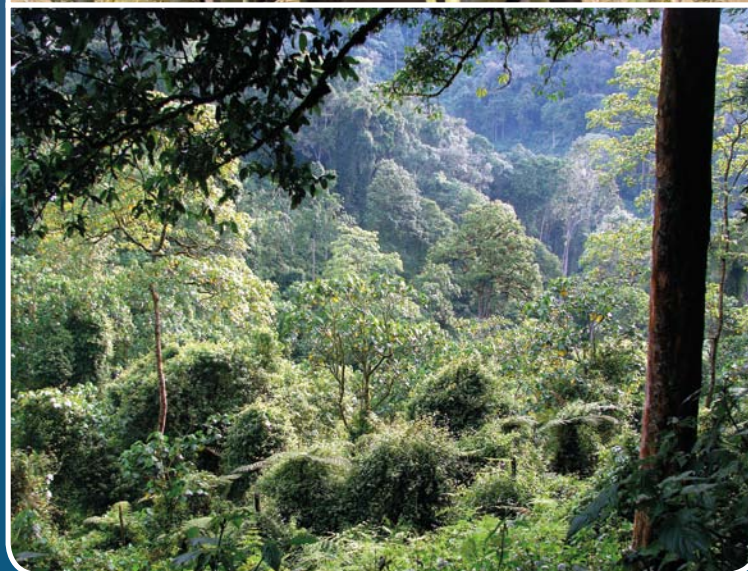
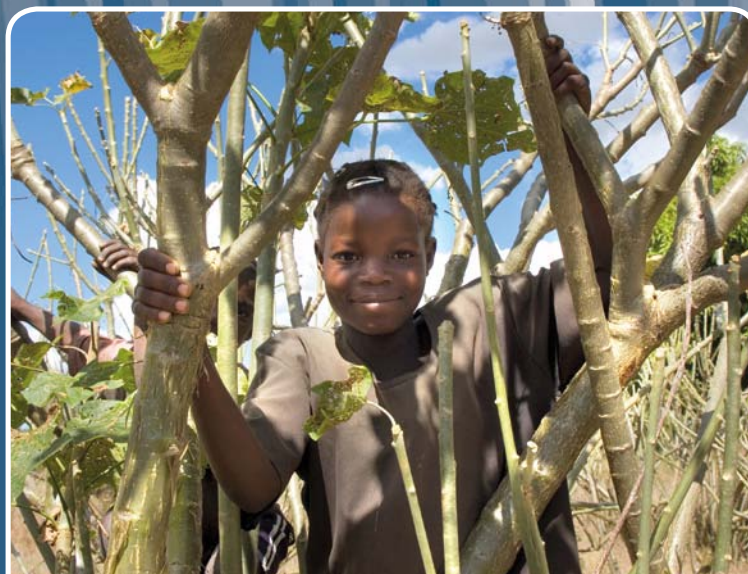


Muitos governos acreditam que o comércio de carbono gerará recursos consideráveis para a proteção e gestão sustentável de florestas localizadas em seus países, através de projetos que proponham a Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação (REDD). Este informe explica porque...

# O MERCADO DE CARBONO NÃO É A SOLUÇÃO QUE PROMETE SER PARA GOVERNOS, FLORESTAS E POPULAÇÕES DO HEMISFÉRIO SUL

Brainforest, Gabão  
CEDEN, República Democrática do Congo  
Centre for Environment and Development (CED), Camarões  
Centre pour l'Information Cercled'Appui à la Gestion Durable des Forêts (CAGDF), República Democrática do Congo  
Le Centre pour l'Information Environnementale et le Développement Durable (CIEDD), República Centro-Africana  
Civic Response, Gana  
ClientEarth, Reino Unido  
Climate Alliance, Alemanha  
Environnement Sans Frontières, Gabão  
Euronatura, Portugal  
FERN, Reino Unido e Bélgica  
Forêts et Développement Rural, Camarões  
Forest Monitor, Reino Unido  
ForestWatch, Gana  
Gaia Foundation, Reino Unido  
Global Witness, Reino Unido  
Green Belt Movement – Escritório Europeu  
Green Development Advocates, Camarões  
Maison de l'Enfant et de la Femme Pygmées, República Centro-Africana  
Observatoire Centrafricaine des Droits de l'Homme, República Centro-Africana  
Rainforest Action Network, EUA  
Sustainable Development Institute, Libéria  
Swedish Society for Nature Conservation (SSNC), Suécia  
Terra!, Itália  
Urgewald, Alemanha  
Youfocent, the Youth Focus Center Liberia



# PORQUE OS MERCADOS DE CARBONO NÃO FINANCIARÃO A PROTEÇÃO DAS FLORESTAS

## QUANTO DINHEIRO É PRECISO?

O principal foco do atual debate sobre REDD é o montante de dinheiro necessário, sem ter clareza de como este dinheiro deveria ser utilizado. Porém, tentativas passadas de frear desmatamento e degradação florestal têm demonstrado que a solução-chave não é o dinheiro, mas um plano de ação claro para lidar com as causas subjacentes da perda das florestas, combinado com a vontade política de implementar o plano.<sup>1</sup> Para se conseguir uma estimativa realista de quanto dinheiro é de fato necessário, deve-se conduzir discussões a nível nacional para chegar num acordo sobre as causas do desmatamento e o custo de desenvolver e implementar um plano de ação concreto para combatê-las. Este processo deve ser consultivo e incluir todas as partes interessadas, de maneira similar ao processo que levou ao Acordo de Parcerias Voluntárias de Fiscalização Florestal, Governança e Comércio (FLEGT VPA), que tem tido lugar nos Camarões, na República Centro-Africana, em Gana, na Indonésia, na Libéria e na República Democrática do Congo.<sup>2</sup>

Quadro 1: Recursos existentes e esperados para o REDD, 2010-2011



Este informe foi produzido com a subvenção de funcionamento LIFE+ do Diretório Geral do Meio Ambiente da Comissão Europeia, a ajuda financeira da Fundação C. S. Mott e do programa Swedbio. As opiniões expressas neste informe não implicam a expressão de qualquer opinião por parte de seus doadores.

Todas as fotos do CIFOR

Uma grande quantidade de recursos governamentais já é comprometida com programas de REDD (veja Quadro 1), mas a experiência de muitos governos do hemisfério sul não tem sido boa devido a promessas não-cumpridas e as condicionantes que acompanham a ajuda ao desenvolvimento. Portanto, eles não têm muita esperança na disponibilidade de fundos públicos para apoiar medidas anti-desmatamento. De fato, considerando-se as crises financeiras nos países industrializados, é pouco provável que o atual fluxo de ajuda alocado ao REDD continue para além dos atuais compromissos, ou mesmo que os compromissos existentes sejam cumpridos. Portanto, muitos governos do hemisfério sul puseram suas esperanças num mercado de carbono global que inclui o carbono das florestas ou créditos 'REDD'. Acreditamos que essas esperanças tenham sido equivocada pelos seguintes motivos:

## O maior mercado de carbono não incluirá florestas até pelo menos 2020

97% do mercado de carbono existente está ligado ao Regime de Comércio de Licenças de Emissão da União Europeia (EU ETS).<sup>5</sup> O EU ETS atualmente não aceita créditos oriundos de compensação florestal e isto não mudará até pelo menos 2020. Após este período, não está claro se sequer existirá um mercado de carbono europeu. Há outros sistemas de comércio de carbono regionais que ainda não estão em funcionamento e ainda não se sabe se eles incluirão créditos florestais.<sup>6</sup>

## A probabilidade de haver um mercado de carbono global está diminuindo

Até 2010, muito do crescimento do volume do comércio de carbono ocorreu no mercado de carbono secundário, mesmo se este crescimento no comércio secundário agora esteja estagnando.<sup>7</sup> É importante ressaltar isto porque, ainda que pelo menos parte do dinheiro angariado no mercado *primário* seja investido em projetos climáticos, no mercado *secundário*, os mesmos créditos e permissões são comercializados várias vezes sem nenhum benefício adicional para o clima, antes de serem vendidos para um comprador que os utilizará para cobrir emissões. Desde 2008, muitos bancos fecharam ou reduziram seus departamentos de comércio de carbono (p. ex., o Bank of America, ABN Amro, UBS Warburg e Credit Suisse).<sup>8</sup> Os créditos de carbono foram recentemente declarados a "commodity com o pior desempenho do mundo"<sup>9</sup> e não há previsão de recuperação dos mercados de carbono deste abismo.

## As compensações florestais no mercado de carbono voluntário apresentaram inúmeras dificuldades

Apesar de não haver uma previsão imediata para um mercado de carbono global, ou pelo menos um que aceite créditos florestais, créditos 'REDD' estão sendo comprados e vendidos no mercado de carbono voluntário. Além do mais, este é um mercado altamente dominado por entidades norte-americanas que geram, vendem e compram créditos provenientes

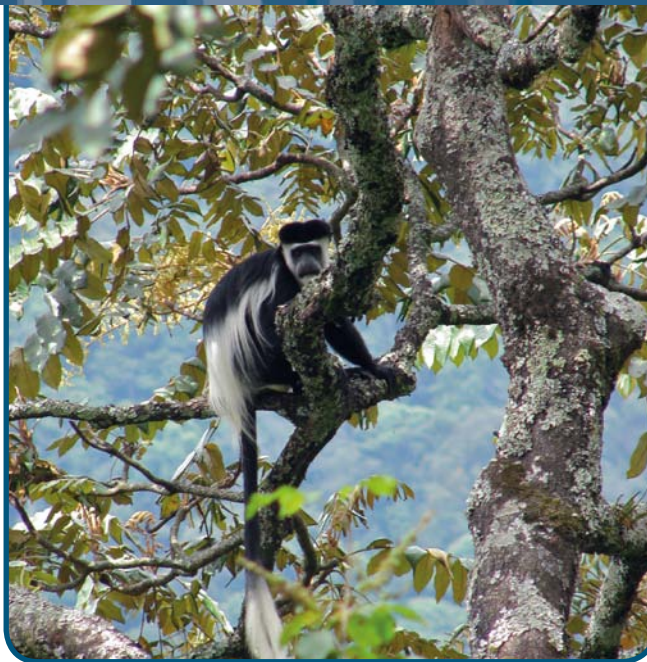
de terras nas Américas, principalmente na América do Sul.<sup>10</sup> Ainda mais importante tal vez seja que, embora hajam muitas controvérsias em torno do mercado de cumprimento, muitos dos piores exemplos de créditos de compensação duvidosos e danosos são provenientes do mercado voluntário (em grande parte não regulamentado).

### **Mesmo se houvesse um mercado de carbono florestal, pouco dinheiro seria destinado às florestas**

Um mercado de carbono global funcionaria como qualquer outro mercado de commodity – a maior parte do dinheiro enriqueceria aquelas pessoas que comercializam ou especulam com a commodity, enquanto os produtores receberiam uma porcentagem reduzida do custo final, que em muitos dos principais mercados de commodities chega a ser 3%.<sup>11</sup> Uma pesquisa realizada sobre o possível comércio futuro de créditos de carbono florestal concluiu que, se tal mercado viesse a existir, seriam necessários US\$20 bilhões para proporcionar US\$0,6 bilhões para projetos florestais.<sup>12</sup>

### **Mesmo se os fundos fossem destinados às florestas, eles não chegariam a países de “alto risco”**

Os investidores põem seu dinheiro onde o risco é mais baixo e o retorno mais alto. É por isso que mais de 75% dos projetos de compensação de carbono aprovados pelo Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL) estão localizados em apenas três países.<sup>13</sup> Apenas 6 milhões dos 424 milhões de créditos MDL emitidos até agosto de 2010 foram para projetos localizados em países africanos, e 80% deles foram para uma única usina de gás industrial no Egito.<sup>14</sup> O mesmo será o caso num mercado de carbono florestal (como já foi demonstrado pelo mercado voluntário),<sup>15</sup> sendo pouco provável países considerados de alto risco para investimentos (incluindo muitos países africanos) atraírem grandes volumes de financiamento.



## **ALGUMAS ALTERNATIVAS**

### **Alternativas baseadas no mercado ou ligadas ao mercado<sup>16</sup>**

#### **Imposto sobre Transações Financeiras (ITF)**

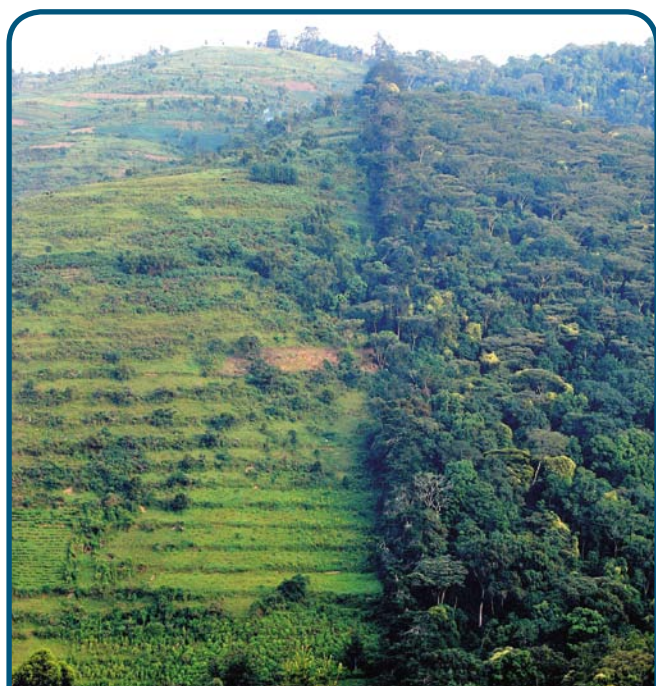
Um pequeno imposto sobre transações financeiras – em até 0.01% – poderia arrecadar US\$ 650 bilhões por ano.<sup>17</sup> Apesar de que muitas medidas de adaptação e mitigação teriam de ser financiadas por tal fundo, se ele algum dia viesse a ser, uma pequena proporção forneceria o suficiente para lidar com as causas do desmatamento a nível global. A Comissão Européia e muitos governos europeus, incluindo a Alemanha e a França, já apóiam o ITF, e pesquisas de instituições econômicas, incluindo o Fundo Monetário Internacional (FMI) demonstraram que ele é tecnicamente viável.<sup>18</sup>

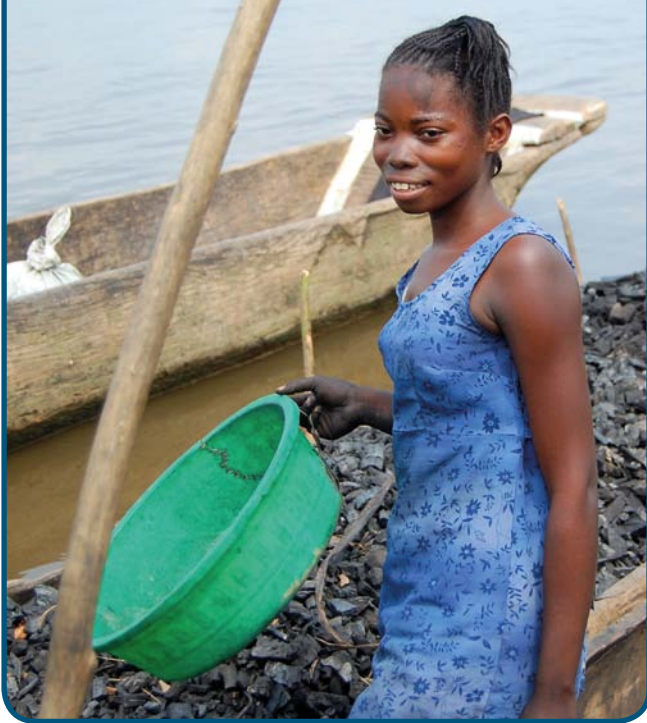
#### **Imposto sobre o transporte marítimo e aéreo internacional**

Há muitas propostas diferentes na mesa que prevêm a cobrança de um imposto sobre o combustível da aviação e navegação internacionais. As emissões dessas indústrias são consideráveis, e atualmente não são apenas sub-taxadas, mas se beneficiam de subsídios para combustíveis fósseis.<sup>19</sup> Redirecionar estes subsídios para a mitigação e adaptação climática é outra grande fonte potencial de financiamento.<sup>20</sup>

#### **Fundos públicos**

Mesmo em tempos de medidas de austeridade a nível global, se as prioridades nos gastos dos governos fossem alinhadas com suas políticas de mudança climática haveria dinheiro disponível para projetos florestais e atividades para combater as causas de desmatamento. Os recursos governamentais





## CONCLUSÃO

Para concluir, é altamente improvável que países do sul recebam uma quantidade de fundos considerável dos mercados de carbono florestal porque:

- **É pouco provável que um mercado de carbono global surja em tempo hábil para o debate sobre o REDD, mas se surgisse...**
- **É duvidoso que créditos de carbono florestal sejam extensamente incluídos e comerciáveis em diferentes sistemas de comércio de carbono, mas se fossem...**
- **Apenas uma pequena porcentagem destes fundos chegaria a projetos de compensação florestais, e dessa pequena porcentagem...**
- **Uma porcentagem ainda menor chegaria a projetos florestais nos países mais pobres, e dessa já bem reduzida porcentagem...**
- **Apenas uma fração iria para as comunidades que dependem da floresta.**

ainda são a fonte de financiamento principal para o REDD, como mostra a Tabela 1.

Os recursos públicos também poderiam ser utilizados para combater a exploração ilegal de madeira. O Banco Mundial (BM) estima que a madeira ilegal represente até um décimo do total global do comércio de madeira, com um valor de mais de US\$150 bilhões anuais.<sup>21</sup> Fundos e apoio político para lidar com a exploração ilegal de madeira contribuiria de forma significativa para manter as florestas em pé e gerar recursos para os governos do sul.

### Investimentos privados

Projetos nos quais empresas compram florestas para especular em mercados financeiros (como é o caso do comércio de créditos de carbono florestal) já levaram a muitos problemas. Contudo, o projeto *Climate Tree da Forest Trust* é um exemplo de uma iniciativa que canaliza investimento privado para melhorar o uso das florestas sem deixar que empresas do hemisfério norte se livrem da responsabilidade de reduzir suas emissões, como fazem os projetos de compensação de carbono.<sup>22</sup>

Portanto, pode-se concluir que o dinheiro necessário para frear o desmatamento não virá de um mercado de carbono florestal. Atualmente, quase todo o financiamento para o REDD vem de governos, e, no futuro, é mais provável que venha de iniciativas baseadas no mercado e fora do mercado, como impostos, taxas, transferências financeiras do hemisfério norte para o sul, ajuda para o desenvolvimento e investimentos privados.

Os governos do sul têm de ser realistas quanto à origem do dinheiro para a proteção florestal. Gastar tempo estabelecendo sistemas caros para monitorar o fluxo de carbono das florestas enquanto se espera que mercados de carbono florestal surjam não ajudará a deter o desmatamento tropical, sobretudo em países africanos, onde as barreiras para investir no comércio de carbono vão permanecer gigantescas.<sup>23</sup> Os governos, tanto do norte quanto do sul, têm de focar em investimentos diretos para fazer as mudanças estruturais necessárias para combater as causas reais do desmatamento e manter as florestas em pé. Como este informe demonstra, há diversas alternativas para gerar os recursos necessários para fazer isso que são muito mais viáveis do que o comércio de créditos de carbono florestal.

1 O reconhecimento dos direitos de posse dos povos indígenas e das comunidades locais, e o melhoramento da governança florestal são vistos como chave para lidar com o desmatamento e a degradação florestal. A Rights and Resources Initiative (Iniciativa para Direitos e Recursos) descobriu que "a gama de custo de reconhecer os direitos de posse de comunidades (de US\$0.05/ha a US\$9.96/ha) é muitas vezes mais baixa do que as estimativas do custo anual de administrar, implementar e financiar um sistema REDD internacional (de US\$400/ha/ano a US\$20.000/ha/ano)." [http://www.rightsandresources.org/documents/files/doc\\_1474.pdf](http://www.rightsandresources.org/documents/files/doc_1474.pdf)

2 Plano de Ação da Fiscalização Florestal, Governança e Comércio da União Européia é a resposta da mesma ao problema global da exploração madeireira ilegal e o comércio de produtos de madeira. Ele estabelece uma série de medidas para combater a exploração madeireira ilegal, incluindo políticas de aquisições governamentais; due diligence financeira; acordos de parcerias voluntárias entre a União Européia e países produtores de madeira, e levou à adoção da regulação da madeira ilegal em toda a União Européia, para controlar a importação de madeira adquirida ilegalmente.

3 Cifras da <http://reddplusdatabase.org/>

4 [www.forest-trends.org/documents/files/doc\\_2828.pdf](http://www.forest-trends.org/documents/files/doc_2828.pdf) Páginas iv e v. O REDD representou 33% dos US\$414 milhões do mercado voluntário de balcão em 2010. As cifras foram multiplicadas por três para criar as cifras estimadas para o período de 2010-2012.

5 *State and Trends of the Carbon Market* 2011. Ver página 9 "a parte do mercado de carbono impulsionada primariamente pelo Regime de Comércio de Licenças de Emissão da União Européia (EU ETS) subiu aos 97%, ofuscando os segmentos restantes do mercado." [http://siteresources.worldbank.org/INTCARBONFINANCE/Resources/StateAndTrend\\_LowRes.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTCARBONFINANCE/Resources/StateAndTrend_LowRes.pdf)

6 A Califórnia iniciará seu programa de comércio de carbono em 2013, mas a probabilidade do estado aceitar créditos 'REDD' está longe de ser certa. Atualmente, o regulamento de habilitação permite apenas compensações domésticas, e ainda há preocupação sobre a capacidade de se regular e assegurar a qualidade das compensações além de suas fronteiras. Na Califórnia, o conceito de compensações internacionais é ainda muito pouco popular no nível político. A Austrália também estará pronta para iniciar um sistema de limite e comércio em 2015, mas os regulamentos pormenorizando as limitações sobre os créditos permitidos pelo sistema ainda não foram publicados. Até agora não há metodologias que incluam o desmatamento evitado,

apesar de que haverá sim permissão para créditos provenientes de plantações, de acordo com a metodologia de cumprimento com o Protocolo de Kyoto.

7 *State and Trends of the Carbon Market* 2011. Veja página 9, Tabela 1.

8 [http://siteresources.worldbank.org/INTCARBONFINANCE/Resources/StateAndTrend\\_LowRes.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTCARBONFINANCE/Resources/StateAndTrend_LowRes.pdf)

9 <http://www.endseurope.com/21308/corporate-environmental-news-roundup-54>

10 Wynn, Gerard. "Carbon Offsets Near Record Low, Worst Performing Commodity" Reuters, 8 de agosto de 2011.

11 A América do Norte foi a região onde mais se adquiriu créditos de carbono em 2008, gerando 42% do volume total.

12 <http://www.mundenproject.com/forestcarbonreport2.pdf>

13 Ibid.

14 Quadro 5, página 67. [http://www.fern.org/sites/fern.org/files/tradingcarbon\\_internet\\_FINAL.pdf](http://www.fern.org/sites/fern.org/files/tradingcarbon_internet_FINAL.pdf)

15 [http://www.africanbiodiversity.org/system/files/PDFs/CDM%20Report\\_Feb2011\\_Lowres.pdf](http://www.africanbiodiversity.org/system/files/PDFs/CDM%20Report_Feb2011_Lowres.pdf)

16 *State of the Forest Carbon Markets* 2011. Ver página 39.

[http://www.forest-trends.org/documents/files/doc\\_2963.pdf](http://www.forest-trends.org/documents/files/doc_2963.pdf)

17 Alternativas baseadas no mercado incluem o comércio de carbono, além de medidas fiscais, apesar do fato de alguns preferirem chamar isto de mecanismos ligados ao mercado.

18 Documento de Bonn no. 8, *Innovative Sources of Climate Finance*, Junho de 2011.

[http://www.foe.co.uk/resource/briefings/Bonn\\_2011\\_08InnovativeSources.pdf](http://www.foe.co.uk/resource/briefings/Bonn_2011_08InnovativeSources.pdf)

19 Ver: World Bank Group, IMF, OECD. *Mobilizing Climate Finance: A Paper prepared at the request of G20 Finance Ministers*, 19 de setembro de 2011; e: IMF (2010). *A Fair and Substantial Contribution by the Financial Sector*, Final Report for the G-20: [www.imf.org/external/np/g20/pdf/062710b.pdf](http://www.imf.org/external/np/g20/pdf/062710b.pdf)

20 Para mais informações sobre estas e outras alternativas, veja: *Assessing the Alternatives - Financing Climate Change Mitigation and Adaptation in Developing Countries*. <http://www.stampoutpoverty.org/?lid=10939>

21 OECD, *OECD Environmental Outlook* (Organisation for Economic Co-operation and Development, 2001), p122.

22 <http://www.tft-forests.org/climate-tree/>

23 Why Congo Basin countries stand to lose out from a market based REDD