



# Mapeamento dos Fluxos Financeiros para REDD+ e Uso da Terra no Brasil

Análise nacional e subnacional para período de 2009 a 2016

Julho 2017

Autores



Doadores





# Mapeamento dos Fluxos Financeiros para REDD+ e Uso da Terra no Brasil

Análise nacional e subnacional para período de 2009 a 2016

*Ana Carolina Bastida da Silva, Mariano Colini Cenamo e Gustavo Silva Chávez*

---

\*Ana Carolina Bastida, Economista e Pesquisadora—Idesam. E-mail: [ana.bastida@idesam.org.br](mailto:ana.bastida@idesam.org.br)  
Mariano Colini Cenamo, Pesquisador Sênior—Idesam. E-mail: [mariano@idesam.org.br](mailto:mariano@idesam.org.br)  
Gustavo Silva-Chavez. Forest Trends. E-mail: [gsilva@forest-trends.org](mailto:gsilva@forest-trends.org)

## Agradecimentos

---

Os autores gostariam de agradecer a Brian Schaap do Forest Trends e Carolle Utrera Alarcon pelos importantes conselhos, revisão e suporte durante o desenvolvimento deste estudo. Gostaríamos também de agradecer os seguintes profissionais e suas respectivas instituições pela grande contribuição e por prover informações relevantes a cerca dos fluxos financeiros para clima e uso da terra de suas instituições, que foram essenciais para tornarem este relatório possível: Alexandre Mancuso da Cunha da USAID; Juli Chamberlin da David & Lucile Packard Foundation; Rosa Maria Vidal e Luke Printchard da GCF Task Force; Juliana Santiago e Daniel Rossi Soeiro do Banco Nacional do Desenvolvimento (BNDES); Márcia Soares e Carina Pimenta do Fundo Vale; Victor Salviati e Gabriela Sampaio da Fundação Amazonas Sustentável (FAS); Geraldo Couto da Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento do Estado do Amazonas (SEPLANCTI-AM); Magaly Medeiros e Pavel Jezek do Instituto de Mudanças Climáticas e Regulação de Serviços Ambientais (IMC – ACRE); Alberto Tavares da Companhia de Desenvolvimento de Serviços Ambientais do Acre (CDSA - ACRE) e Claudia Saldanha da Secretaria de Planejamento do Estado do Acre (SEPLAN-ACRE).

Por fim, os autores gostariam de estender seus agradecimentos a Terry Buck pelo design dos gráficos, Clarise Frechette e Ana Claudia Medeiros pela editoração do relatório.



## Apresentação

---

Entre os anos de 2009 a 2015, foram comprometidos US\$ 10 bilhões em atividades de REDD+ nos países em desenvolvimento (ODI, 2014a). Apesar deste significativo volume de recurso disponível e da expectativa em torno do REDD+ como mecanismo financiador da conservação das florestas tropicais, ainda existe grande incerteza sobre quais arranjos financeiros são mais eficientes para canalizar os recursos e investimentos, atividades de maior impacto ou quanto dos recursos prometidos de fato tem sido desembolsado aos países tropicais.

A iniciativa REDDX (do inglês *REDD Expenditures Tracking Initiative*), coordenada internacionalmente pelo Forest Trends e implementada no Brasil pelo Instituto de Conservação e Desenvolvimento Sustentável da Amazônia (IDESAM), tem como objetivo mapear recursos, gerar informações e fornecer análises detalhadas para planejamento, fortalecimento e implementação de mecanismos de REDD+ no Brasil a nível nacional e internacional.

O objetivo é garantir a transparência e identificar lacunas e sobreposições de financiamentos para maior compreensão em torno dos fluxos financeiros associados a REDD+ no Brasil. O estudo busca subsidiar doadores, governos e demais partes interessadas nas tomadas de decisões e no desenvolvimento de políticas públicas nacionais e internacionais.

Para efeitos de análise, são considerados como fluxos financeiros para REDD+: doações, empréstimos e contratos de cooperações técnicas que objetivam financiar atividades relacionadas à redução do desmatamento e degradação florestal, conservação florestal, uso sustentável da terra e dos recursos florestais, direito de uso da terra e direito de populações tradicionais e indígenas.

Este estudo apresenta os resultados do mapeamento de fluxos financeiros nacionais e internacionais de REDD+ para o Brasil entre os anos de 2009 e 2016, com foco nos seguintes pontos: (i) compromissos financeiros para promoção de uma agricultura de baixo carbono e (ii) estudos de caso de REDD+ subnacional para os estados do Amazonas e Acre.

## Resumo Executivo

---

Este documento apresenta uma atualização do mapeamento dos fluxos financeiros para REDD+ no Brasil para os anos de 2009 a 2016<sup>1</sup>. Foi realizado um levantamento preliminar dos recursos destinados à produção de commodities comprometidas com desmatamento zero e mapeamento de fluxos financeiros para REDD+ e uso da terra a nível subnacional, incluindo estudo de caso para os estados do Amazonas e Acre. O objetivo é promover melhor compreensão sobre três questões fundamentais:

1. Volume e tipo de recursos financeiros nacionais e internacionais dedicados à promoção de atividades agropecuárias comprometidas com zero desmatamento em vias de identificar atores chave (doadores e beneficiários) e atividades e cadeias produtivas que estão sendo priorizadas.
2. Evolução anual dos fluxos financeiros para REDD+ no Brasil para compreender a dinâmica dos desembolsos em relação aos compromissos dos principais doadores e as atividades de REDD+ que estão sendo priorizadas no país.
3. Mapeamento dos arranjos financeiros de REDD+ no Brasil para iniciativas subnacionais e o papel dos governos estaduais neste processo.

## Principais Mensagens

- Foram comprometidos mais de US\$ 2,2 bilhões para o desenvolvimento de atividades de REDD+ no Brasil entre 2009 e setembro de 2016. Até 2016, 88% do total do recurso comprometido já havia sido desembolsado, indicando ganho de eficiência na transferência dos fundos em relação aos primeiros anos (2009-2012), quando a proporção de desembolso em relação ao compromisso ficou em torno de 47% e 50%.
- Em 2015, o governo da Noruega fechou o primeiro ciclo de desembolsos ao Fundo Amazônia, totalizando integralmente o repasse de R\$ 2,45 Bilhões (equivalente a US\$ 1,002 Bilhão) que haviam sido comprometidos em 2009, com aditivos nos anos posteriores. O total de recursos transferidos ao fundo entre 2009 até setembro de 2016 foi de US\$ 1.037 bilhões (ou R\$ 2,52 milhões). No entanto, apenas 50% dos recursos foram revertidos em projetos - desenvolvidos por governos nacionais e subnacional, sociedade civil e comunidades locais. E ainda, apenas 25% do recurso foram de fato desembolsados, deixando o Fundo Amazônia com significativo volume de recurso a ser comprometido e desembolsado nos próximos anos.
- O Brasil continua recebendo recursos para atividades de preparação para REDD+ (do Inglês Readiness). Considerando o número de atividades mapeadas (482), atividades relacionadas a engajamento de atores, fortalecimento institucional e desenvolvimento de políticas públicas - temáticas consideradas dentro do contexto de Readiness – permanecem em destaque enquanto que atividades relacionadas a fases mais avançadas como crédito a produtores, assistência técnica e pagamento por serviços ambientais encontram-se em menor proporção. Mudar este cenário e avançar para mecanismos de pagamento por resultados serão palavras de ordem para o Brasil nos próximos anos.

---

<sup>1</sup> O mapeamento dos recursos e fluxos financeiros destinados ao Brasil entre os anos de 2009 e 2014 podem ser encontrados neste endereço: <http://reddx.forest-trends.org/country/brazil/overview>

- O "desempenho" do Brasil em termos de reduções das emissões é muito maior do que o "pagamento" atualmente disponível através do Fundo Amazônia (US\$ 1,037 Bilhões) que equivale a menos de 6% do potencial de REDD+ gerado pela redução do desmatamento entre os anos de 2006 e 2015 (estimado em 9,4 milhões de toneladas de CO<sub>2</sub>). O cenário evidencia de um lado, uma lacuna nos fluxos financeiros de REDD+ para o Brasil e, por outro, uma oportunidade para que estados, municípios e governo federal foquem esforços na captação de financiamentos para as reduções de emissões que ainda não foram compensadas, um potencial de US\$ 26 bilhões.
- Pela primeira vez, foi possível rastrear US\$ 80 milhões em fluxos financeiros destinados à agricultura e pecuária de baixo carbono na Amazônia. Os financiamentos são originários, em sua maioria, de fundos privados nacionais e internacionais para organizações do terceiro setor com foco de atuação em disseminação de práticas sustentáveis, promoção de assistência técnica e de políticas públicas. As commodities de maior impacto no desmatamento e degradação florestal na região amazônica - gado e soja - estão presentes em pelo menos 37% (25 dos 67 projetos) dos fluxos mapeados.
- Os estados do Amazonas e Acre são pioneiros na criação e implementação de Programas Jurisdicionais de REDD+. Entre os anos 2012-2015 foram comprometidos US\$ 394 milhões e US\$ 413 milhões para estes estados, respectivamente. Recursos provenientes de fontes domésticas (Governos Federal e Estadual; Setor Privado e Fundo Amazônia) e internacionais (Banco Mundial, Banco Interamericano e Banco Alemão KFW).
- Para o Estado do Amazonas, as fontes domésticas correspondem a maior parcela dos recursos mapeados (85%), sendo a fonte mais representativa o próprio governo do estado (US\$ 188,2 milhões ou 48% do total comprometido). Fundos internacionais, tais como Governos doadores, Fundações Internacionais e Agências Multilaterais, representam apenas 15% do total dos compromissos.
- Para o estado do Acre, os doadores mais representativos são Governo da Alemanha (através do Banco KFW), Fundo Amazônia e Governo Federal, que juntos comprometeram US\$ 174 milhões (42%) entre 2012 e 2015. Em seguida estão agências multilaterais internacionais, como Banco Mundial e Banco Interamericano, que respondem a 37%. Os recursos estaduais representam apenas 20% do total comprometido, US\$ 82 milhões. Em menor escala (1%) aparecem os contratos entre Fundo Amazônia e organizações comunitárias.





# Sumário

---

<b>Agradecimentos</b>	<b>iv</b>
<b>Apresentação</b>	<b>v</b>
<b>Resumo Executivo</b>	<b>vi</b>
Principais Mensagens	vi
<b>1. Introdução</b>	<b>1</b>
<b>2. Metodologia</b>	<b>2</b>
<b>3. Fluxos Financeiros de REDD+ no Brasil: entre os anos de 2009 e 2016</b>	<b>3</b>
<b>4. Fundo Amazônia: principal instrumento financeiro para REDD+ no Brasil</b>	<b>8</b>
Recursos do Fundo Amazônia representam menos de 6% do potencial de REDD+ gerado na Região Amazônica	11
<b>5. Agricultura de baixo carbono e compromissos com zero desmatamento na Amazônia Brasileira</b>	<b>13</b>
<b>6. Iniciativas subnacionais: um estudo de caso para os estados dos Amazonas e Acre</b>	<b>20</b>
Quem está financiando as atividades de REDD+ no Amazonas e Acre?	21
<b>7. Conclusões: barreiras e desafios financeiros para sucesso na implementação de REDD+ no Brasil</b>	<b>28</b>
<b>8. Referências</b>	<b>30</b>



# 1. Introdução

---

A Amazônia Brasileira é a maior área de floresta tropical do mundo e o maior bioma do Brasil. Estende-se por mais de 4,1 milhões de km<sup>2</sup>, ou 60% do território nacional, e abriga 20 milhões de pessoas. Em contrapartida, a região enfrenta sérios problemas ambientais e sociais e sua economia representa menos de 8% do PIB nacional, sendo basicamente dependente da exploração dos recursos naturais e minerais e do agronegócio, que já levou à substituição de cerca de 20% de sua cobertura florestal original por pastagens e outros cultivos agrícolas ([Cenamo & Soares, 2016](#)).

Nos últimos 10 anos, a Amazônia gerou a maior contribuição já feita por um país para combater as mudanças climáticas, deixando o Brasil em posição de destaque no cenário internacional. Devido a uma série de fatores econômicos, sociais e ambientais, o Brasil reduziu em 80% a taxa de desmatamento em relação a 2004 e as emissões nacionais caiu para 1,8 GtCO<sub>2</sub>e no ano de 2014 ([SEEG 2016](#)).

Todavia, este cenário positivo dificilmente se manterá ao longo do tempo e as mudanças já foram sentidas. Em 2015, o desmatamento na Amazônia cresceu em 24%, elevando as emissões nacionais de gases de estufa do Brasil a 3,5% ([SEEG, 2016](#)). (SEEG, 2016). A situação fica mais alarmante visto a atual recessão econômica que atinge o país: o PIB do Brasil caiu 3,8% em 2015 e 3,6% em 2016, comprometendo a capacidade do país em captar e realizar investimentos contínuos para a conservação da floresta ([Folha de São Paulo, 2017](#)). Em 2016 o desmatamento voltou a aumentar a uma taxa de 29% e estimativas recentes indicam que o ano de 2017 seguirá com altas taxas.

Acreditamos que a transição para uma economia baseada no baixo carbono pode ser a solução definitiva para o desmatamento na Amazônia. Para isto, serão necessários maiores incentivos financeiros a práticas sustentáveis para agropecuária e uso da terra bem como ampliação da captação de investimentos junto a setor privado, governos e doadores internacionais.

Igualmente, ações locais e estaduais de combate ao desmatamento na Amazônia precisam ser mais bem remuneradas visto que foram estas as principais responsáveis pelo bom desempenho do Brasil na redução de emissões provenientes de desmatamento. Neste contexto, são os governos, sociedade civil, comunidades tradicionais e povos indígenas que mais influenciaram no processo e que menos receberam recurso para isto. Atualmente, grande parcela dos recursos passa por mecanismo intermediador como Fundo Amazônia ou Ministério do Meio Ambiente (MMA), antes de ser canalizada para níveis estadual e local, reduzindo a eficiência na alocação do recurso. Em virtude disto, estados devem buscar maior autonomia para dialogar diretamente com o setor privado e doadores internacionais. O grande trunfo para os estados da Amazônia será consolidar acordos bilaterais a fim de garantir maior repartição dos benefícios de REDD+ e eficiência na execução dos recursos ([GCF Task Force, 2014](#)).

Neste sentido, a iniciativa REDDX Brasil, atualmente em sua terceira fase, busca apresentar o estado da arte dos fluxos financeiros para REDD+ e uso da terra sustentável para os anos de 2009 a 2016 a nível nacional e subnacional, com vistas a atingir os seguintes objetivos:

- Atualizar mapeamento dos fluxos financeiros nacionais e internacionais para atividades de REDD+ no Brasil para os anos de 2009 a 2016, a fim de identificar volume investido, eficiência nos desembolsos dos fundos comprometidos e atividades que vem sendo priorizadas pelos doadores e recebedores (executores de projetos).
- Mapeamento preliminar dos financiamentos para agricultura sustentável de baixo carbono (ou zero desmatamento) na Amazônia, para compreender qual volume de investimento e quais as atividades e cadeias produtivas priorizadas.

- Melhor compreensão do papel dos estados frente ao financiamento de políticas públicas estaduais para combate ao desmatamento e atividades relacionadas à REDD+. Para isto, definiram-se dois estados para estudo de caso piloto - Amazonas e Acre - ambos pioneiros em políticas relacionadas a mudanças climáticas e serviços ambientais.



## 2. Metodologia

---

O mapeamento de fluxos financeiros foi realizado através de uma pesquisa de dados públicos e complementado por entrevistas e questionários enviados a atores chave. Utilizou-se a metodologia “top-down,” a partir das fontes de origem dos recursos (doadores/investidores), inicialmente selecionadas entre uma lista de principais fontes doadoras para conservação florestal no Brasil entre os anos de 2009 e 2016.

Para fins deste estudo foram consideradas duas categorias de financiamento: compromissos e desembolsos. Entende-se por compromisso, o montante acordado entre as partes através de contrato formal que designa as condições e resultados esperados para que o desembolso do recurso seja realizado. E desembolso quando os fundos são de fato transferidos do doador para a instituição recebedora.

Em certos casos, não foi possível obter informações detalhadas sobre o status de alguns desembolsos – nesta situação, consideramos que os desembolsos foram executados no mesmo ano de compromissos ou de acordo com o horizonte temporal do projeto. Para os dados de doações recebidos e projetos financiados pelo Fundo Amazônia, no entanto, foi possível acessar informações detalhadas que estão disponíveis ao público no website da organização.

Para o mapeamento dos fluxos financeiros para atividades de REDD+ a nível subnacional, utilizamos dados públicos do orçamento estadual, doações a organizações não governamentais (ONGs) e instituições privadas com atuação nos estados considerados – Amazonas e Acre. Todos os dados, assim como a pesquisa a nível nacional, foram validados com atores responsáveis, tais como secretarias de estado, representante das organizações recebedoras e doadores.

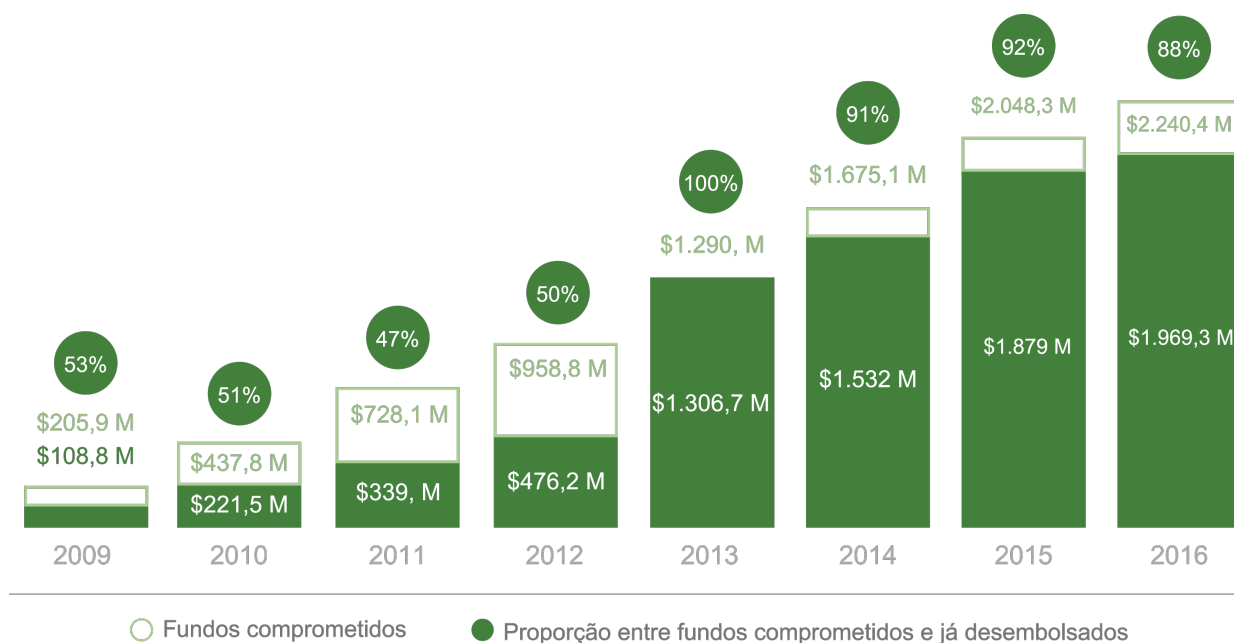
No caso do orçamento público estadual, como base de dados foram utilizados os instrumentos da administração pública para planejamento e execução orçamentária, tais como: Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual e relatórios de execução orçamentária anual, disponíveis nos portais de transparência fiscal dos estados do Amazonas (SEFAZ-AM, 2016) e Acre (SEFAZ-AC, 2016). Quando se trata de orçamento público há termos e regras bastante específicos que precisaram ser equiparados à metodologia do estudo. Neste caso, compromissos refere-se ao recurso autorizado pela Lei Orçamentária Anual – instrumento da administração pública que estima receitas e estabelece montante que o estado está autorizado a gastar em determinado ano – e desembolso refere-se às despesas empenhadas ato administrativo que cria para o estado a obrigação de pagamento para determinada ação orçamentária ([Camera dos Deputados, 2016](#)).

### 3. Fluxos Financeiros de REDD+ no Brasil: 2016

Entre janeiro de 2009 a setembro de 2016, foram comprometidos mais de US\$ 2,2 bilhões para atividades de REDD+ no Brasil. Deste total, US\$ 1,9 bilhões (88%) foram desembolsados pelos doadores ao país. Ao analisar os valores comprometidos e desembolsados em um horizonte temporal, fica evidente o melhor desempenho dos desembolsos para os anos recentes, sobretudo no ano de 2013, como apresentado na **Figura 1**.

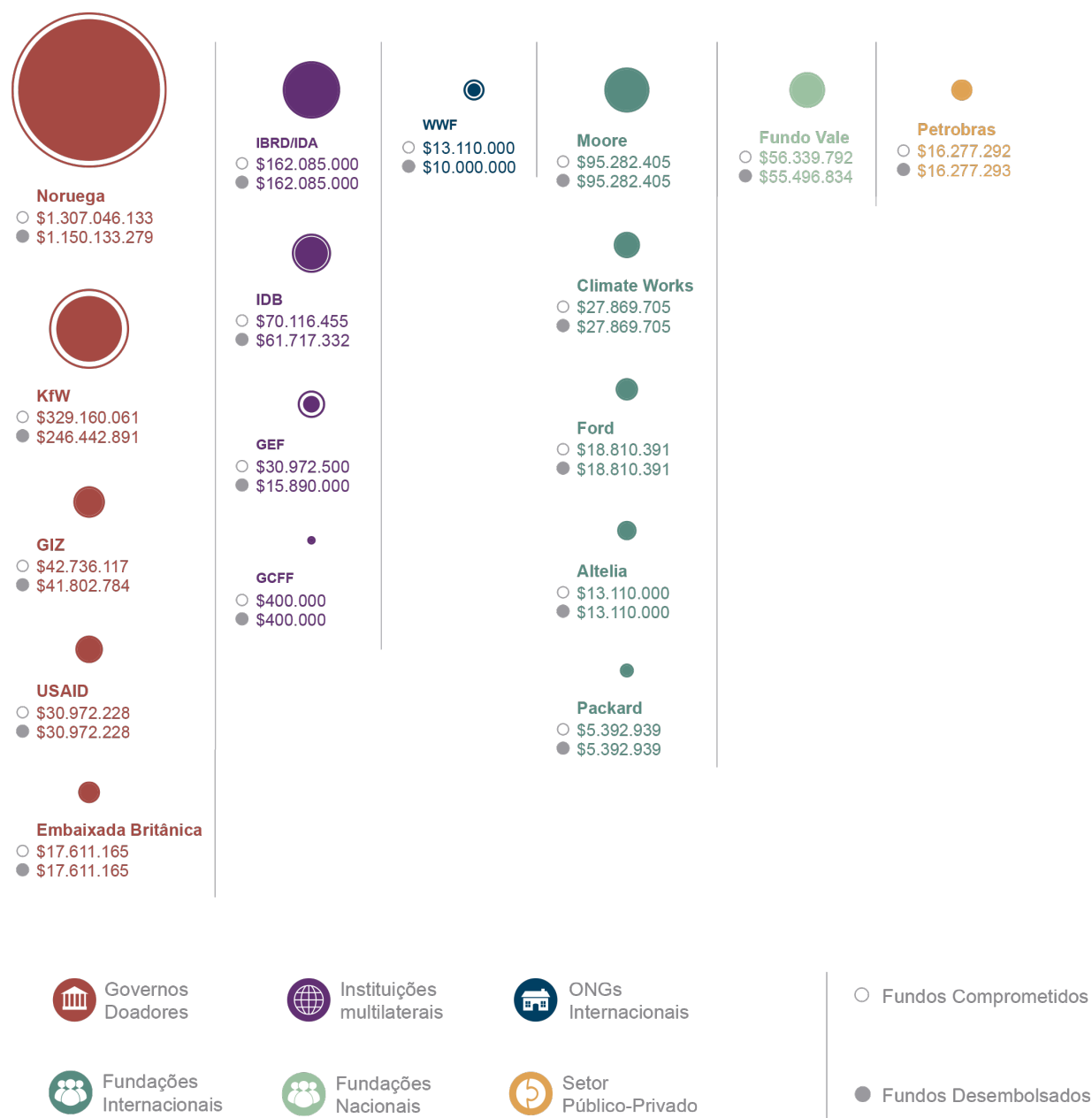
Para os primeiros anos da análise (2009-2012), a grande disparidade entre compromissos e desembolsos pode ser justificada por vários fatores, que geralmente não são de responsabilidades dos doadores, como, por exemplo, tempo de tramitação no país receptor ou período de execução do projeto pelo agente final. Desta forma, é importante analisar cada caso individualmente. No caso dos contratos entre Noruega e Fundo Amazônia, os atrasos nos desembolsos podem ser em grande medida, atribuídos à ineficiência do Fundo na transferência dos recursos e falta de demonstração de resultados dos recebedores (agentes executores dos projetos).

Figura 1. Compromissos e Desembolsos acumulados para o período de 2009–2016



Apesar de haver grande número de doadores que financiam atividades de REDD+ no Brasil, a grande maioria dos compromissos estão concentrados em poucos doadores, sobretudo Governos Doadores e Agências Multilaterais, como observado na **Figura 2**. Os Governos doadores, com destaque para a Noruega, são os responsáveis pelos maiores investimentos realizados no Brasil de 2009 a 2016, tanto em valores comprometidos (US\$ 1.727 bilhões) quanto no montante já desembolsado (US\$ 1.486 bilhões). A Noruega foi responsável por 75% dos compromissos no período ou US\$ 1,307 bilhões. Em seguida estão as Instituições Multilaterais que juntas comprometeram um total de US\$ 263 milhões (ou 12%). Quando agrupadas, fundações privadas nacionais e internacionais ocupam a terceira posição entre os doadores, chegando a US\$ 216 milhões comprometidos no período de análise ou 10% do total.

Figura 2. Compromissos por tipo de doador (acumulado para os anos de 2009–2016)



Ainda que apresentem montantes de investimentos relativamente menores, as fundações privadas têm se mostrado extremamente importantes para REDD+ no Brasil, uma vez que sua estrutura operacional é mais eficiente no desembolso de recursos, como pode ser observado na **Figura 2** acima – estes doadores já desembolsaram 100% dos recursos comprometidos ao país até setembro de 2016. Nesta categoria, destacam-se os compromissos da Fundação Betty and Gordon Moore, que respondem a 42% dos compromissos privados destinados a Amazônia no período. Climate Works, Fundação Ford, Fundação Packard e Fundo Vale também tiveram contribuições significantes no período.

Espera-se que o setor privado seja ator relevante no financiamento de atividades de REDD+ para os países tropicais nos próximos anos. As fundações e organizações privadas são mais eficientes na transação dos recursos e devem ser priorizadas pelos países de REDD+ na captação de recursos e nos processos decisórios. (UN-REDD Program, 2013).

A demora na transferência dos fundos de governos doadores pode ser atribuída à natureza da transação que é mais complexa, dado à burocracia inerente aos processos públicos e por se tratar de volume de recursos maiores. No caso da Noruega, por exemplo, o arranjo institucional exige uma instituição intermediária na transação, como o Fundo Amazônia, no caso brasileiro.

Os fluxos financeiros para REDD+ no Brasil são majoritariamente transacionados a nível nacional, ou seja, direcionados a organizações de governança nacional antes de serem distribuídos aos agentes subnacionais (executores dos projetos/atividades). Entre os anos de 2009 e 2016, mais de 60% dos fundos comprometidos ao Brasil foram destinados ao Fundo Amazônia e ao Ministério do Meio Ambiente, ambas as organizações de escala nacional. A captação direta das jurisdições subnacionais (estados e municípios amazônicos) com doadores internacionais soma cerca de US\$ 185,1 milhões o que não representa nem 10% do total dos fundos mapeados pela iniciativa REDDX Brasil no período.

Os contratos jurisdicionais de REDD + (assinados diretamente com os governos estaduais e municipais da Amazônia) representam apenas 9%, ou US\$ 185.143.600, do total de dinheiro comprometido com o país entre 2009 e 2016. Considerando o papel crucial da região Amazônia na redução das emissões nacionais nos últimos anos e sua complexidade em termos de desenvolvimento econômico e social, é evidente que os estados deverão ser mais bem remunerados pelos serviços ambientais e florestais prestados. Para o futuro, o desafio será garantir autonomia dos estados na captação direta de recursos através de acordos bilaterais e diversificação de fontes doadoras, de modo a reduzir a dependência em relação ao governo federal (GCF Task Force, 2014).

A análise do escopo de atividades de REDD+ em relação às fases de implantação do mecanismo<sup>2</sup> mostra que o país ainda permeia entre a fase de preparação para REDD+ (do Inglês, Readiness) e a fase de elaboração e regulamentação de políticas públicas (do inglês “Policy and Measures”).

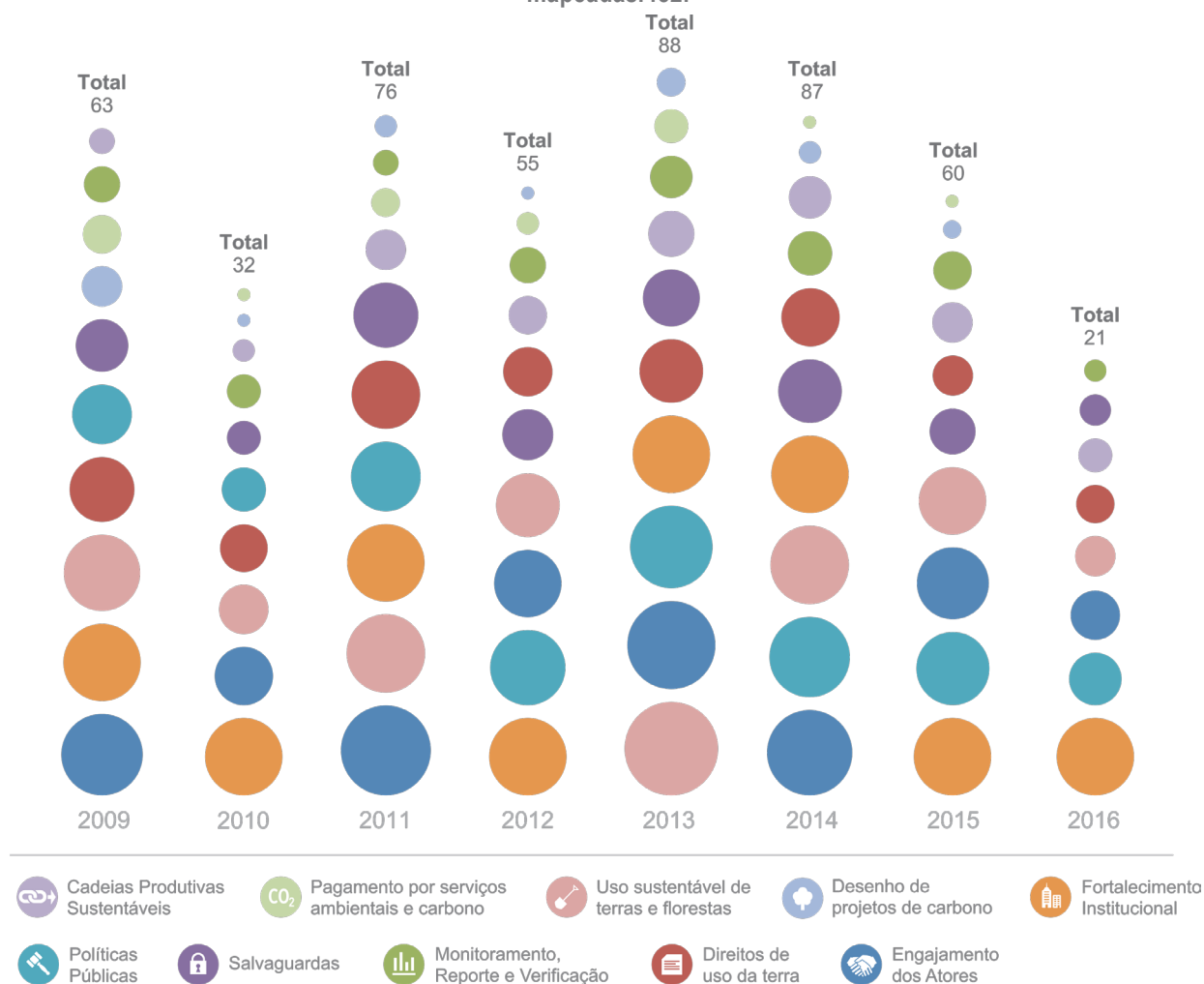
Em termos de número de arranjos financeiros, grande parcela das atividades mapeadas abordam temas relacionados à estruturação e construção de políticas de REDD+ que podem ser classificadas como Readiness, tais como Fortalecimento Institucional e Engajamento dos Atores, presentes, respectivamente, em 61% e 58% das atividades mapeadas. Estas categorias, junto com políticas públicas (48%) permanecem em destaque entre as doações mapeadas para todos os anos analisados, como apresentado na **Figura 3**.

---

<sup>2</sup> A “Iniciativa REDDX” considera três fases para implementação de REDD+, a saber: **Fase 1. Readiness**: quando o país desenvolve atividades para construção de uma estratégia nacional de REDD+, através da consulta a múltiplos atores, início de processo de capacitação técnica dos agentes implementadores, monitoramento e verificação (MRV) e atividades piloto de REDD+; **Fase 2. Políticas e Medidas**: caracteriza-se por uma fase mais avançada de preparação para REDD+ cujo foco é a implementação de políticas públicas para reduzir emissões, de acordo com padrões e estratégias estipulados na estratégia nacional de REDD+; **Fase 3. Implementação Completa**: quando os países tropicais são compensados por reduzir emissões através de estoques de carbono relativo de acordo com níveis de referências pré-estabelecidos nas fases anteriores.



Figura 3. Evolução anual das atividades de REDD+ mapeadas (2009-2016); número total de atividades mapeadas:482.



Considerando a variedade de instituições e atores que devem ser envolvidos nos processos de discussão e regulamentação das políticas relacionadas à REDD+, esse cenário continua fazendo sentido para o Brasil. O país está em processo de regulamentação da estratégia nacional de REDD+ e ainda enfrenta uma série de desafios e lacunas, tais como: escalas de implementação e contabilidade, papel dos governos e comunidades locais, distribuição de benefícios e outros aspectos metodológicos.

Para caminhar para fases mais avançadas de REDD+, o país deverá estabelecer diretrizes para repartição de benefícios entre os níveis de governança (local, estadual ou nacional) e atores-chave (produtores rurais, comunidades, populações indígenas e ONGs) e regulamentar a estratégia/política nacional de REDD+ e sistemas jurisdicionais. A descentralização da regulamentação e gestão de REDD+ entre as esferas de governança federal e estadual é uma estratégia importante para captação de recursos no Brasil para garantir maior controle sobre os territórios e eficiências das medidas de combate ao desmatamento e promoção de uso da terra e floresta sustentável. ([GCF Task Force, 2014](#)).

É importante destacar que a agenda de atividades relacionadas ao “Uso de Terras e Florestas” tem ganhado espaço ao longo dos anos, sobretudo após o ano de 2013 como apresentado na **Figura 3** acima. Do total de 482 atividades mapeadas, o tema apareceu em pelo menos metade, o que traz importante indicativo de

direcionamento dos recursos para atividades práticas e fases avançadas de REDD+. Grande parcela destas atividades foi financiada por fontes doadoras privadas.

Todavia, em se tratando de um país pioneiro em REDD+, cujas atividades se iniciaram em 2006, e cujos resultados já foram apresentados e verificados no âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima (do inglês UNFCCC) é surpreendente que os investimentos continuem sendo direcionados a atividades típicas de preparação para REDD+. Um dos maiores desafios do país para os próximos anos será mudar este cenário, avançando para modelos de pagamento por resultado e priorizando atividades econômicas de baixo carbono.

## 4. Fundo Amazônia: principal instrumento financeiro para REDD+ no Brasil

---

O Fundo Amazônia recebeu mais da metade dos recursos comprometidos ao Brasil entre os anos de 2009 e 2016, sendo, por tanto, o principal mecanismo para REDD+ no país. Os recursos que compõem a carteira de financiamento do fundo são captados através de contratos de pagamento por resultado alcançado, assinados com os governos da Noruega e Alemanha e com a empresa público-privada brasileira, Petrobrás. Até o ano de 2016 foram desembolsados US\$ 1,037 bilhões ao Fundo Amazônia, valor equivalente a R\$ 2,5 bilhões<sup>3</sup>.

Do total de recursos desembolsados ao Fundo Amazônia, apenas 50%<sup>4</sup> foram comprometidos para outras instâncias, como pode ser observado na **Figura 4**. O restante ainda se encontra no fundo sem destinação. Esta baixa eficiência na alocação dos recursos se deve a um conjunto de fatores, entre eles:

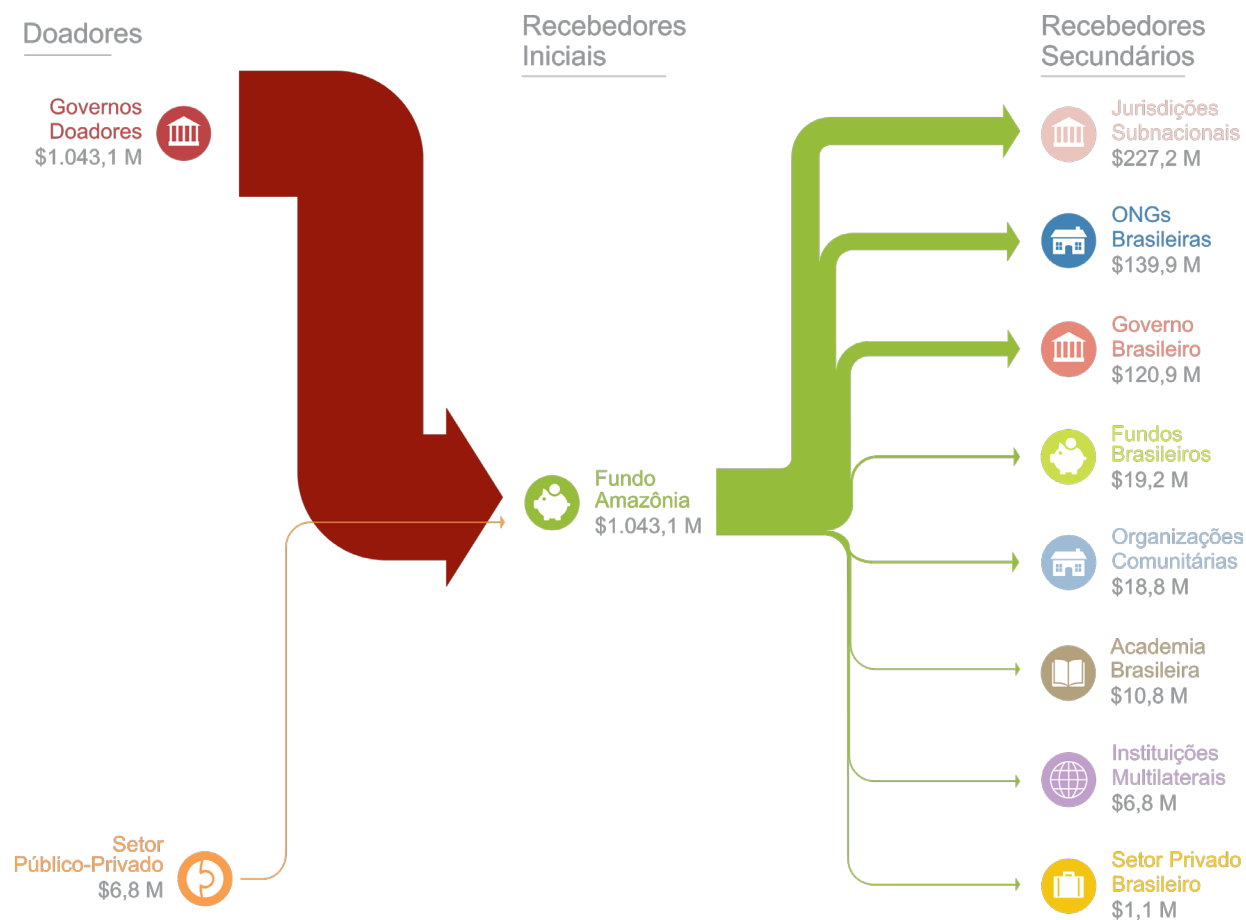
- O processo de submissão, avaliação e aprovação de projetos é ineficiente, principalmente devido a um corpo técnico reduzido - há projetos que demoram mais de três anos para ser aprovados.
- Processo de desembolso a terceiros é burocrático, requerendo exigências e documentação inapropriada para projetos desenvolvidos por ONGs, associações e cooperativas.
- Há dificuldade por parte de instituições implementadoras de projetos em demonstrar resultados e prestar contas ao fundo. ([Marcovitch, 2013](#)).

Além disto, há certa concentração de recursos na instancia dos recebedores secundários, ou seja, dentre as organizações executoras dos projetos. Quase metade dos fundos amazônicos (US\$ 227,2 milhões) foi destinada a jurisdições subnacionais, onde estão considerados estados e municípios, como mostra a **Figura 4**. Em seguida estão organizações não governamentais (ONGs) com 30% do total e órgãos do governo federal (sobretudo órgãos de fiscalização como IBAMA) receberam parcela menor, apenas 7% do recurso do comprometido no período.

---

<sup>3</sup> Os governos da Alemanha e Noruega já anunciaram continuidade na aplicação de recursos do Fundo Amazônia, uma vez que o país se comprometeu a manter redução de desmatamento ao nível acordado entre as partes até 2020. Noruega assinou contrato de US\$ 600 Milhões em pledge (ou promessa de pagamento) ([Brasil, 2015](#)) e Alemanha prometeu montante de US\$ 100 milhões ([Brasil, 2015a](#)). <sup>4</sup> Os valores aqui apresentados foram comprometidos pelo fundo aos projetos até mês de setembro de 2016. Os dados mais atualizados podem ser acessados neste link: [http://www.fundoamazonia.gov.br/FundoAmazonia/fam/site\\_pt/Esquerdo/Projetos\\_Apoiados](http://www.fundoamazonia.gov.br/FundoAmazonia/fam/site_pt/Esquerdo/Projetos_Apoiados)

Figura 4. Fluxos de compromissos entre doadores e recipientes. Valores acumulados para os anos 2009-2016.

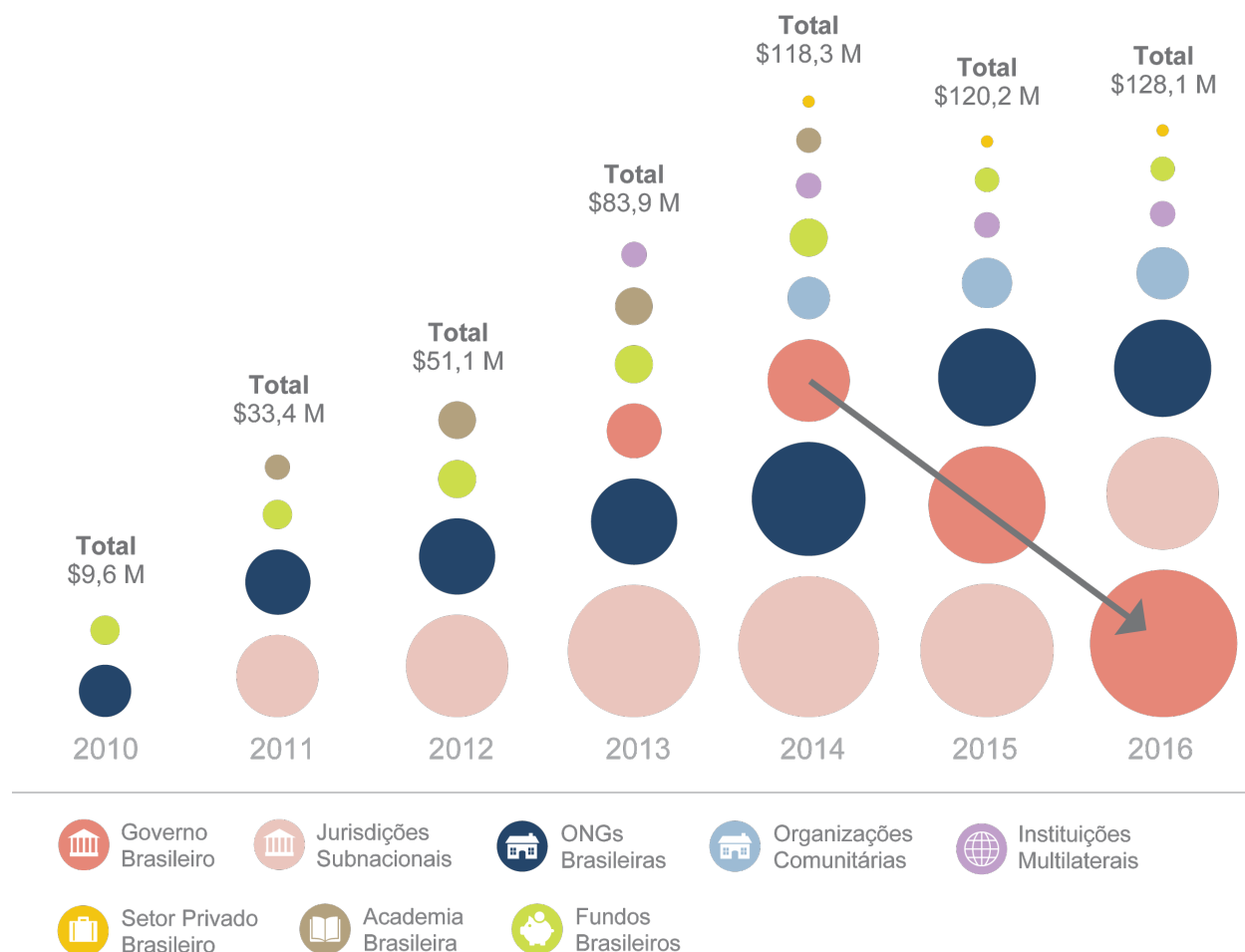


No entanto, ao analisar os valores comprometidos pelo fundo aos agentes implementadores em um horizonte temporal (**Figura 5**), observa-se alteração no cenário da distribuição dos recursos a partir do ano de 2014, quando os órgãos do governo federal começam a ganhar espaço no total de recursos comprometidos. Em 2016, essas instituições receberam 45% dos fluxos comprometidos (ou US\$ 120,8 milhões). Nesta categoria, destacam-se os fluxos comprometidos com órgãos federais de comando e controle, como o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e os Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) e a Força Nacional de Segurança Pública.

A recente captação de recursos pelo IBAMA junto ao Fundo Amazônia marca um cenário de retração dos investimentos públicos federais para combate ao desmatamento na região amazônica. No ano de 2016 o setor de fiscalização do governo sofreu uma retração de 30% em seu orçamento em relação ao ano de 2013, indo de R\$ 325,9 milhões em 2013 para R\$ 243,7 milhões em 2016, sem descontar a inflação do período ([Valor Econômico, 2016](#)).



Figura 5. Fundos Comprometidos pelo Fundo Amazônia por tipo de órgão receptor entre os anos de 2009–2016

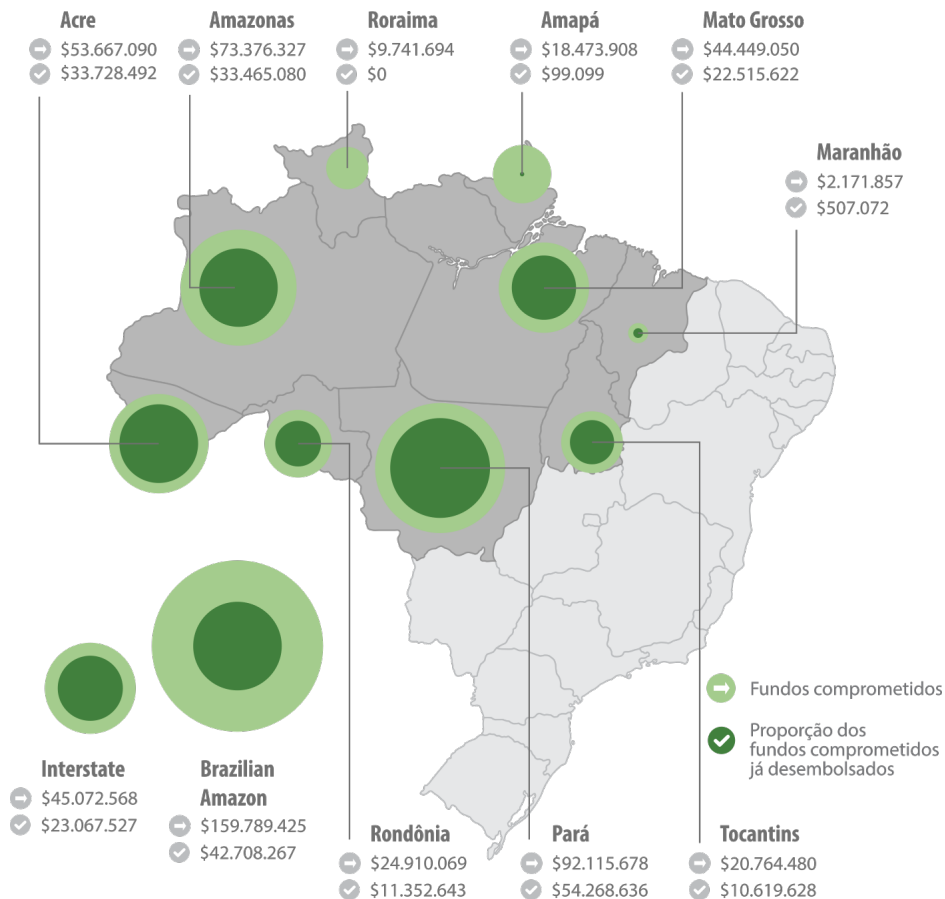


A distribuição geográfica dos fundos (Figura 6) também é dispare. Os estados do Pará, Amazonas e Acre lideram entre os maiores em volume de recurso recebido, 17%, 13% e 10% do total de compromissos do período, respectivamente. Amapá e Rondônia receberam a menor parcela dos recursos aportados, somando, juntos apenas 5% (ou US\$ 28,2 milhões).

Esta disparidade pode ser explicada pelas diferentes fases em que se encontram as políticas subnacionais para REDD+ nos estados, visto que os primeiros estados estão entre os pioneiros na execução de políticas de combate ao desmatamento.

O estado do Pará, mesmo não possuindo uma legislação específica para mudanças climáticas e REDD+, construiu dois importantes instrumentos jurídicos relacionados ao tema: (i) Plano Estadual de Prevenção, Controle e Alternativas de Desmatamento (PPCAD-PA) e; (ii) Programa de Municípios Verdes, lançado em 2011. Além de ser um estado estratégico para redução das emissões brasileiras (GCF Task Force, 2014). O Acre é um estado pioneiro em políticas jurisdicionais de REDD+, criou um Sistema Único de Incentivos para Serviços Ambientais (SISA) e foi à primeira jurisdição subnacional a receber recursos de REDD+ subnacional diretos, através do programa REM KFM (BMZ, 2016). O Amazonas está em processo de regulamentação da Política Estadual de Serviços Ambientais, criada pela Lei no. 4.266/15 que estabelece diretrizes para que governos, empresas, organizações e sociedade civil do mundo todo possam investir no estado (IDESAM, 2016).

Figura 6. Distribuição Geográfica dos fundos comprometidos pelo Fundo Amazônia a todos os recebedores secundários de 2009-2016.



No período de 2009 a 2016 o Fundo Amazônia aprovou 80 projetos. Deste total, 64% foram alocados em atividades de agricultura e uso da terra sustentável, na maioria dos casos executados por organizações da sociedade civil. Em segundo lugar estão as atividades relacionadas ao engajamento dos atores e fortalecimento institucional, corroborando com os resultados apresentados para os fluxos nacionais.

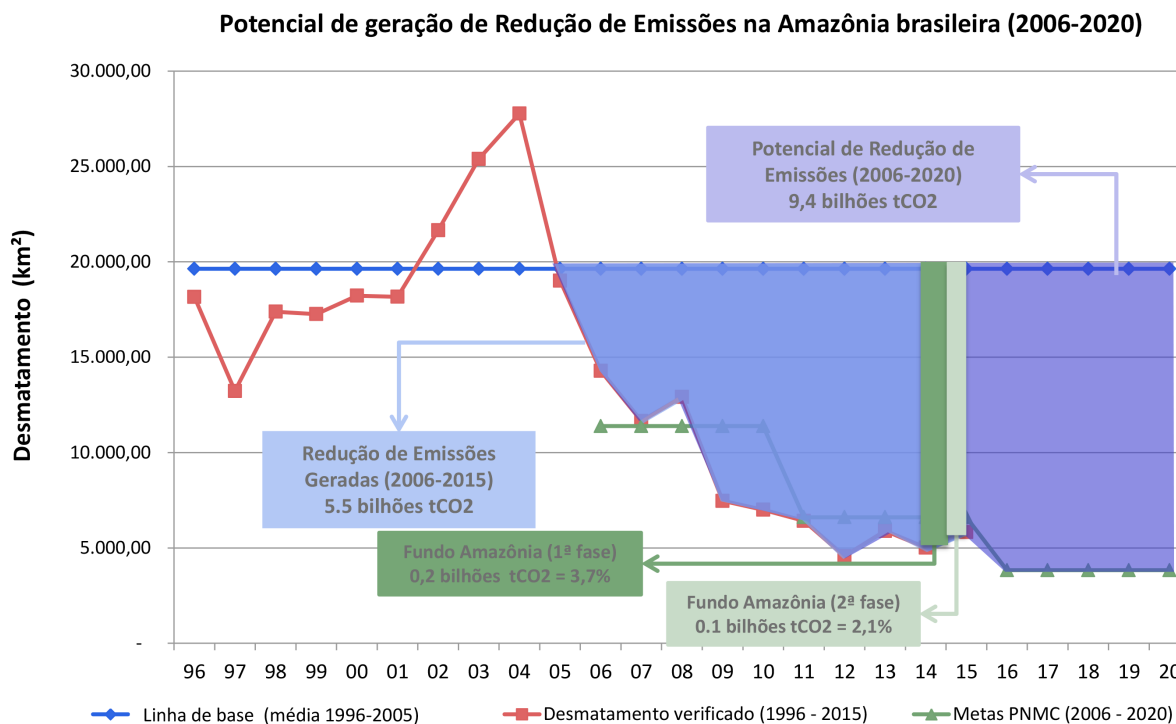
Como já mencionado, o Brasil ainda está em processo de implementação de Estratégia Nacional de REDD+ e em paralelo, os estados amazônicos estão desenvolvendo e implementando suas políticas a nível subnacional. Neste sentido, e dado o contexto dos diversos atores envolvidos no processo de construção e discussão dessas políticas, faz sentido o Fundo Amazônia ainda esteja financiando esse tipo de atividade.

## Recursos do Fundo Amazônia representam menos de 6% do potencial de REDD+ gerado na Região Amazônica.

O recurso recebido pelo Fundo Amazônia é muito aquém do potencial de REDD+ gerado na Amazônia. Entre os anos de 2006 e 2015 estima-se que o Brasil reduziu voluntariamente cerca de 5,6 bilhões de toneladas de CO2 com a queda do desmatamento na Amazônia. Os incentivos financeiros adquiridos com os contratos firmados com o Fundo Amazônia representam pouco mais de 200 milhões de tCO2 (ou 5,8% do total de reduções alcançadas) ([GCF Task Force, 2014](#)), como podemos observar na **Figura 7**. Ou seja, há ainda um potencial enorme para recebimento de benefícios por resultados alcançados a ser explorado. Considerando

a captação sob as mesmas condições, estima-se um valor da ordem de U\$ 26 bilhões - cerca de R\$ 79 bilhões – que correspondem 94,1% do potencial de REDD+ gerado entre 2006 e 2015 ainda não capitalizados.

**Figura 7. Potencial de geração de Redução de Emissões na Amazônia Legal e os investimentos através do Fundo Amazônia.**



Fonte: IDESAM, 2016.

Há uma janela de oportunidades para captação de recursos de REDD+ diretamente pelos Governos Estaduais. Ainda não é claro, contudo, de que forma os programas estaduais irão ser reconhecidos e integrados ao sistema federal. Estando em fase de negociação, é oportuno que os Governos Estaduais prossigam trabalhando, em defesa de seus interesses, complementares aos esforços nacionais.

É inaceitável que o país e, especialmente, a Amazônia, que enfrenta inúmeras questões econômicas e socioambientais, ainda não sejam devidamente recompensados por seus esforços para clima e meio ambiente. Neste sentido, diversas jurisdições subnacionais no Brasil e em outros países já começaram a construir sua própria legislação para REDD+ visando: (i) garantir salvaguardas sociais e ambientais; (ii) aumentar a atratividade do investimento a nível subnacional e (iii) reduzir riscos regulatórios.

## 5. Agricultura de baixo carbono e compromissos com zero desmatamento na Amazônia Brasileira

---

Agricultura e Uso da terra e florestas (da sigla em inglês AFOLU) respondem a 24% das emissões globais de gases de efeito estufa ([US Environmental Protection Agency, 2016](#)). No Brasil (6º maior emissor de GEE do mundo), AFOLU chega a 68% das emissões nacionais, principalmente devido ao desmatamento e a produção da pecuária extensiva na região amazônica. A Amazônia brasileira já perdeu 20% de sua cobertura florestal original, sendo que 70% desta área estão atualmente coberta por pastagens.

Apesar de abrigar vasto território e grande riqueza de recursos naturais e biodiversidade, a Amazônia é uma das regiões mais pobres do Brasil: representa 60% do território, mas gera apenas 8% do PIB nacional ([IBGE, 2013](#)), sendo que o principal motor de desmatamento na região é a demanda por desenvolvimento econômico.

Nos últimos oito anos o governo brasileiro investiu em uma série de políticas e programas (muitos deles baseados no comando e controle) que foram capazes de reduzir o desmatamento na região em 75% até então. É muito provável que este tipo de política não se sustente no longo prazo, principalmente devido a atual recessão econômica do país, que reduziu os recursos disponíveis em todas as agendas do governo.

O Brasil está passando pela pior crise econômica da sua história: o PIB nacional sofreu uma queda de 3,8% em 2015 e 3,6% no ano seguinte ([Folha de São Paulo, 2017](#)). O agronegócio foi o único setor que cresceu em 2015 (2,5%) e manteve o mesmo crescimento em 2016 ([Brasil, 2016](#)). A agricultura tradicional (do inglês “business as usual”), a produção pecuária extensiva e o desmatamento ilegal continuarão a expandir dentro da floresta amazônica a não ser que sejam criados mecanismos de incentivos positivos para a construção de uma nova economia baseada na produção de baixo carbono. Tanto governo como doadores privados já perceberam a importância de se investir em alternativas de produção sustentáveis que garantam uma relação de “ganha-ganha”, onde o aumento da produtividade causa conservação florestal e economia para o produtor.

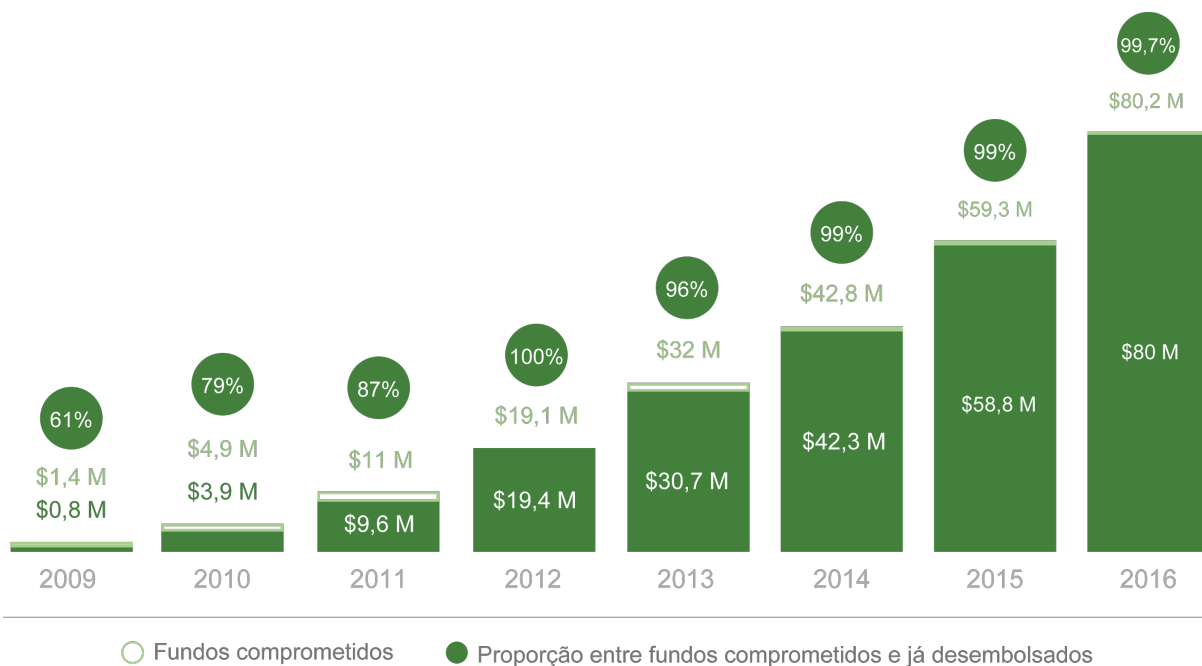
Diante deste cenário, a iniciativa REDD+ Brasil realizou mapeamento preliminar dos fluxos financeiros internacionais destinados à agricultura de baixo carbono na região amazônica. Os fluxos serão apresentados neste tópico juntos com algumas discussões acerca dos incentivos do governo brasileiro e das novas formas de financiamentos para o setor.

Foram mapeados **US\$ 80 milhões** em fluxos financeiros destinados a projetos para agricultura de baixo carbono e compromissos com zero desmatamento no Brasil entre os anos 2009-2016<sup>5</sup>. A análise da efetividade na aplicação dos recursos (**Figura 8**) indica pouca ou nenhuma disparidade entre compromissos e desembolsos, principalmente por se tratar de fundações privadas das quais se esperam maior eficiência na aplicação dos recursos.

---

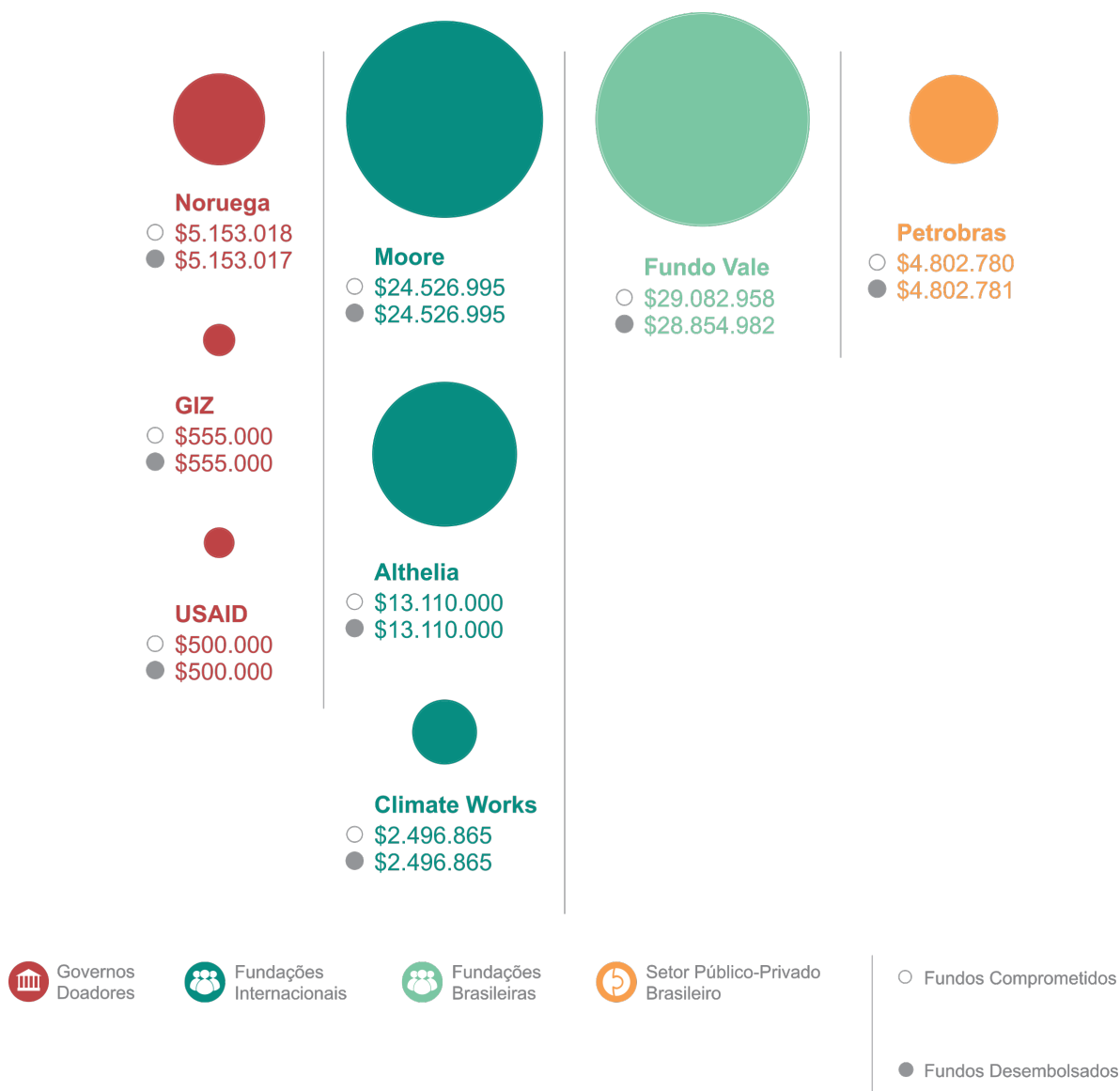
<sup>5</sup> Por também estarem dentro do escopo das atividades relacionadas à REDD+ os fluxos financeiros para agricultura de baixo carbono aqui apresentados também estão contabilizados no fluxo nacional para REDD+ no Brasil. Trata-se de projetos exclusivos para agricultura de baixo carbono e uso da terra sustentável, mas que conversam com os objetivos do REDD+ no Brasil.

Figura 8. Compromissos e desembolsos acumulados das doações realizadas para agricultura de baixo carbono (2009–2016)



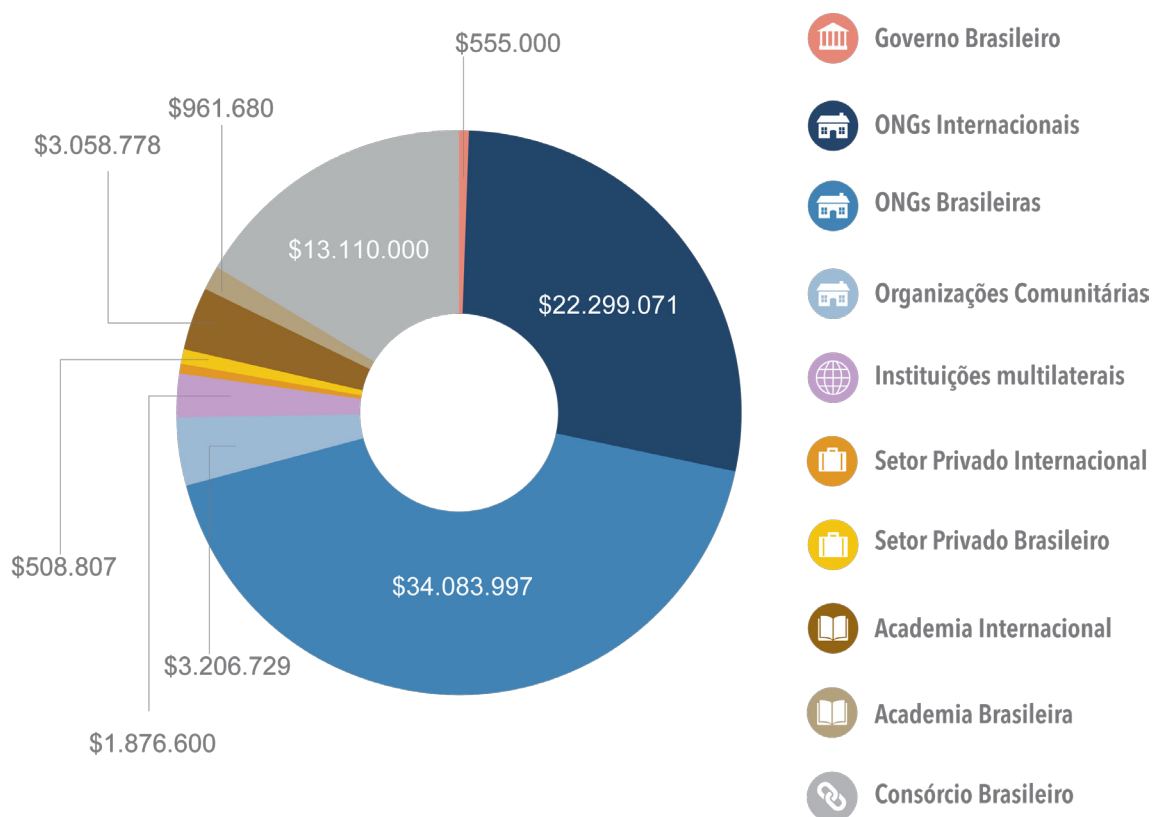
As fontes mapeadas são, basicamente, doações direcionadas a organizações do terceiro setor nacional e internacional (70%) e, em segundo plano, setor privado brasileiro (17%) como observado na **Figura 9**. Os principais doadores mapeados nesta primeira fase foram a Fundação Moore, Fundo Vale e Fundo Althelia, que respondem juntos a 83% do total dos compromissos mapeados.

Figura 9. Compromissos destinados à agricultura de baixo carbono por doador (acumulados para o período de 2009-2016).



No tocante aos recebedores (Figura 10), organizações não governamentais nacionais e internacionais são as mais representativas, receberam cerca de 70% (ou US\$ 56,4 milhões) dos fundos comprometidos de 2009 a 2016. Setores privados nacional e internacional também tiveram grande representatividade, somando juntos US\$ 14,2 milhões ou 17,7% do total.

**Figura 10. Compromissos destinados à agricultura de baixo carbono por tipo de órgão receptor (acumulados para o período de 2009–2016)**



A **Figura 11** apresenta as principais atividades e cadeias produtivas que receberam investimento no período, em termos de número de arranjos financeiros. Nota-se que as commodities de maior impacto no desmatamento e degradação florestal na região amazônica - gado e soja - estão presentes em pelo menos 37% (25 dos 67 projetos) dos fluxos mapeados. Quanto ao tipo de atividade financiada, há dois importantes destaques: disseminação de práticas sustentáveis e o desenvolvimento e implantação de políticas públicas, presentes, respectivamente, em 54% e 45% dos fluxos financeiros mapeados.

Figura 11. Número de arranjos financeiros por tipo de atividade e cadeia produtiva: total de 67 projetos.



Vale ressaltar que este mapeamento ainda possui caráter preliminar e, para uma análise mais aprofundada, é importante ampliar o escopo de doadores e arranjos financeiros para outras categorias, como fundações privadas, governos (crédito rural) e setor privado nacional.



Neste sentido, para ilustrar a importância de outras modalidades de financiamento da agricultura sustentável, apresentamos alguns dados da aplicação do Plano de Agricultura de Baixo Carbono (Plano ABC) na região norte. Desde o início da vigência do programa em 2011 até 2016 foram destinados US\$ 607,9 milhões em crédito rural a pequenos, médios e grandes produtores para agropecuária de baixo carbono na Amazônia Legal, valor alto quando comparado às iniciativas mapeadas em nosso estudo (**Figura 12**).

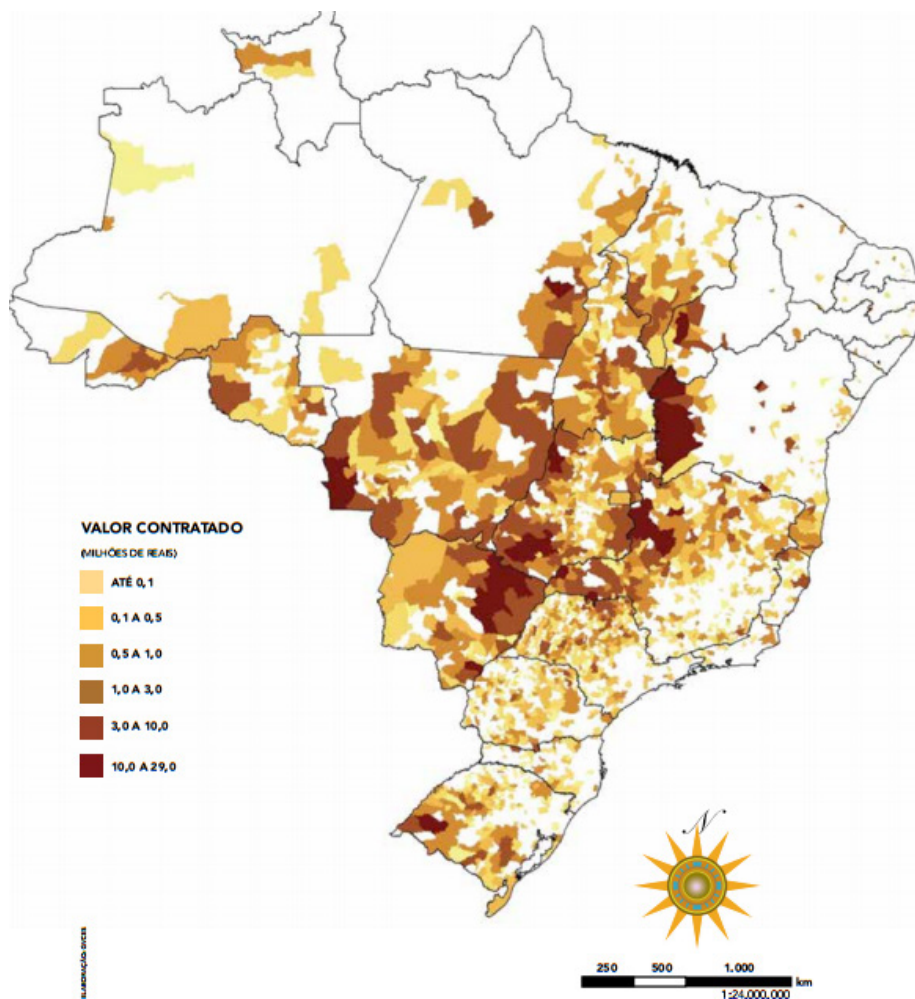
**Figura 12. Evolução anual dos fluxos financeiros de doações mapeadas e alocação de recurso do Plano ABC na região amazônica (2011 - 2015).**



Fonte: Observatório ABC, 2016.

Todavia, o recurso destinado à região norte é notadamente baixo quando comparado ao que foi investido em outras regiões do país como Centro-Oeste e Sudeste. Dos US\$ 6.08 bilhões investidos pelo programa entre os anos de 2011 a 2016, 70% foram alocadas nestas duas regiões enquanto que a região norte recebeu apenas 10%. A **Figura 13** apresenta os recursos alocados por estado e região do Brasil entre 2014 e fevereiro de 2015, onde se pode observar clara disparidade entre a região norte e o restante do país.

Figura 13. Distribuição espacial da alocação de recurso do programa ABC por município para a SAFRA 2014/15 (até fevereiro).



Fonte: Observatório ABC, 2015.

## 6. Iniciativas subnacionais: um estudo de caso para os estados dos Amazonas e Acre

---

Na ausência de uma estratégia nacional de REDD+ regulamentada, os estados da Amazônia assumiram a liderança na concepção de programas jurisdicionais. O Amazonas e Acre junto com os estados do Mato Grosso e Pará foram pioneiros no desenho de políticas subnacionais de REDD+ ([GCF Task Force, 2014](#)).

O Amazonas é o maior estado brasileiro em extensão territorial, com uma área de mais de 1,5 milhão de km<sup>2</sup>, dos quais 54% são áreas protegidas e 97% ainda com sua cobertura florestal original. O estado sempre esteve na vanguarda das políticas estaduais para mudanças climáticas, foi pioneiro na criação da Política Estadual sobre Mudanças Climáticas (PEMC – AM) e na criação da Política Estadual de Serviços Ambientais (PSA)<sup>6</sup>, atualmente em vias de regulamentação.

O Acre possui uma extensão territorial de 164,221 km<sup>2</sup> sendo que as florestas ainda ocupam 80% do território. O estado é o mais avançado em termos de políticas jurisdicionais de REDD+ no Brasil, o Sistema de Incentivos aos Serviços Ambientais (SISA) criado em 2010 pela lei 2308/2010 é exemplo disso. O estado possui posição de pioneirismo no cenário internacional, sendo primeiro a receber recursos diretos de REDD+ jurisdicional por meio do Programa REDD Early Movers (REM)<sup>7</sup> financiado pelo Banco Alemão KFW desde 2009 ([World Wildlife Fund, 2013](#))).

As análises aqui apresentadas buscam entender, dado que ambos os estados estão à frente na elaboração e regulamentação de programas jurisdicionais, qual o papel dos governos estaduais no financiamento de atividades relacionadas ao controle do desmatamento nos seus próprios territórios e sua capacidade na captação de recursos junto a fundos nacionais e internacionais.

Como já mencionado anteriormente, a metodologia de coleta de dados é a mesma proposta para os fluxos financeiros a nível nacional, considerando as especificidades do orçamento público brasileiro. O período de análise para ambos estados foi de 2012 a 2015, que corresponde ao período do ultimo Plano Plurianual executado. Além da análise do orçamento público, o estudo traz o mapeamento dos fluxos financeiros destinados a organizações privadas e comunidades atuantes nos estados do Amazonas e Acre a fim de melhor compreender os arranjos financeiros existentes no espaço geográfico analisado e permitir comparações com os mecanismos estatais.

---

<sup>6</sup> A PSA é um importante marco regulatório para o estado, pois institui um arcabouço legal para que governos, empresas, organizações e sociedade civil nacional e internacional possam investir no estado. Ou seja, o estado poderá receber pagamento pelos serviços ambientais prestados por suas florestas. Uma vez regulamentada, a política propiciará uma maior autonomia para captação direta com doadores internacionais, dado o grande potencial de geração de benefícios através do REDD+ que o estado possui. ([IDESAM, 2016](#)). <sup>7</sup> O Programa REM KFW prevê apoio a atores que assumiram riscos da conservação florestal e pioneirismo em ações de REDD através do pagamento baseado no resultado. Os pagamentos são calculados tendo como base o valor de US\$ 5 por tonelada de CO<sub>2</sub>. ([BMZ, 2016](#))

## Quem está financiando as atividades de REDD+ no Amazonas e Acre?

Entre os anos de 2009 e 2015, a iniciativa REDDx Brasil mapeou um total de US\$ 394 milhões e US\$ 413 milhões de recursos comprometidos aos estados do Amazonas e Acre, respectivamente.

No caso do **Estado do Amazonas**, 85% (ou US\$ 269,4 milhões) do total dos fundos comprometidos são oriundos de fontes domésticas tais como: governo do estado (recursos do tesouro/arrecadação); Governo Federal Brasileiro e Setor Público-Privado (Fundo Amazônia e Petrobrás).

Figura 14. Compromissos e Desembolsos totais por fonte de recurso para o estado do Amazonas (acumulado 2015-2015)



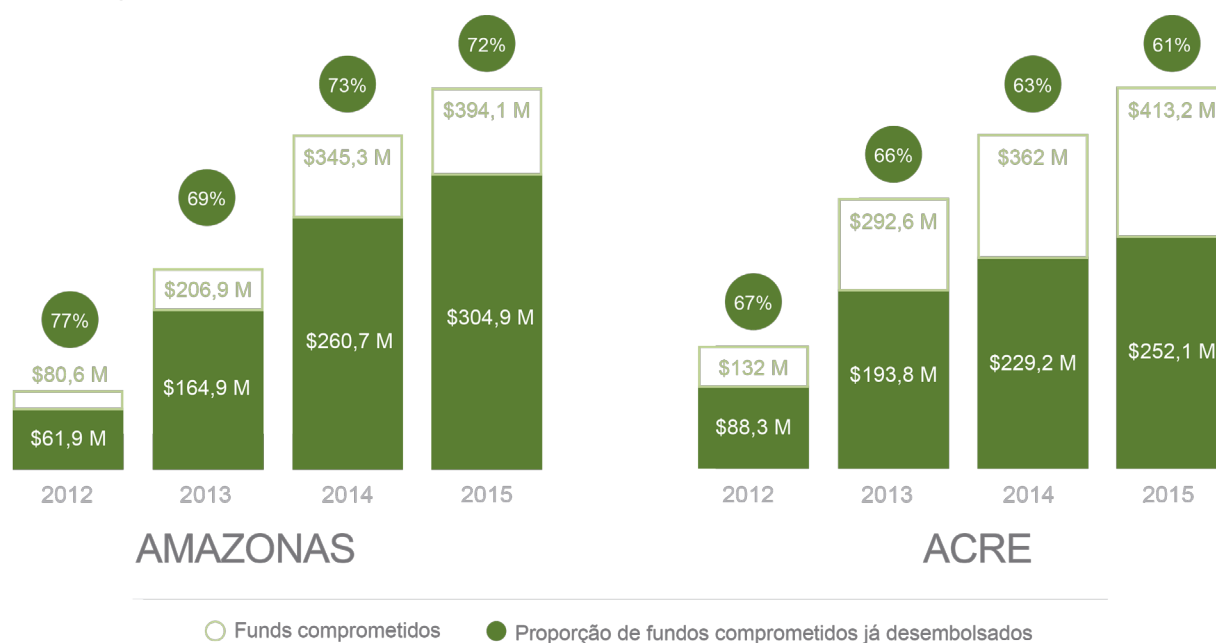
Para o Estado do Acre o cenário é um pouco diferente, a maior parcela dos recursos foi proveniente das Agencias Multilaterais, Governos Doadores e Fundo Amazônia que juntos comprometeram US\$ 326 milhões, ou 80% do total investido no período de 2012 a 2015 (**Figura 15**). É evidente que o estado, sendo pioneiro em políticas jurisdicionais de REDD+, teria maior aporte de recursos externos para execução das atividades de REDD+. O estado é pioneiro em receber recursos através de programa jurisdicional de REDD+ (Programa “REDD Early Movers” financiado pelo Governo da Alemanha através do banco KFW). O estado conseguiu valorar economicamente sua redução dos gases de efeito estufa e vender seus créditos de carbono ao Banco Alemão, constituindo-se a primeira transação de um Programa Jurisdicional de REDD no mundo.

**Figura 15. Compromissos e Desembolsos totais por fonte de recurso para o estado do Acre (acumulado 2015-2015).**



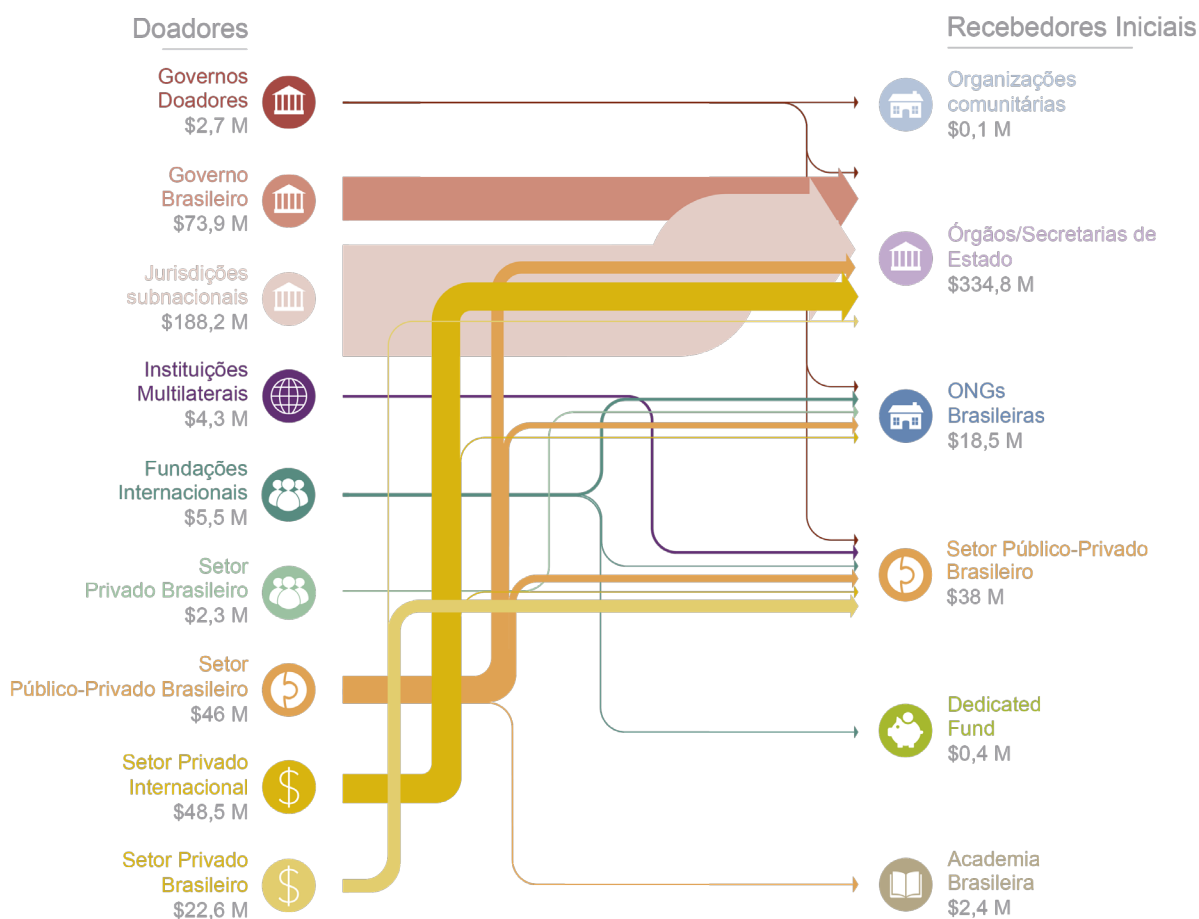
A análise temporal dos fluxos financeiros acumulados para o período da análise indica grande disparidade entre os fluxos comprometidos e desembolsados para ambos estados (Figura 16), indicando baixa eficiência no desembolso dos recursos comprometidos. Assim como a análise a nível nacional, a causa desta ineficiência pode ser atribuída a vários fatores e precisa ser analisada caso a caso. Os recursos que são destinados a órgãos públicos do estado, que em ambos os casos são a maioria (85% Amazonas e 99% Acre), por exemplo, estão sujeitos às regras da administração públicas e processos burocráticos mais complexos, acarretando na diferença entre os volumes comprometidos e desembolsados no período.

**Figura 16. Compromissos e Desembolsos Acumulados para o Estado do Amazonas (2012-2015).**



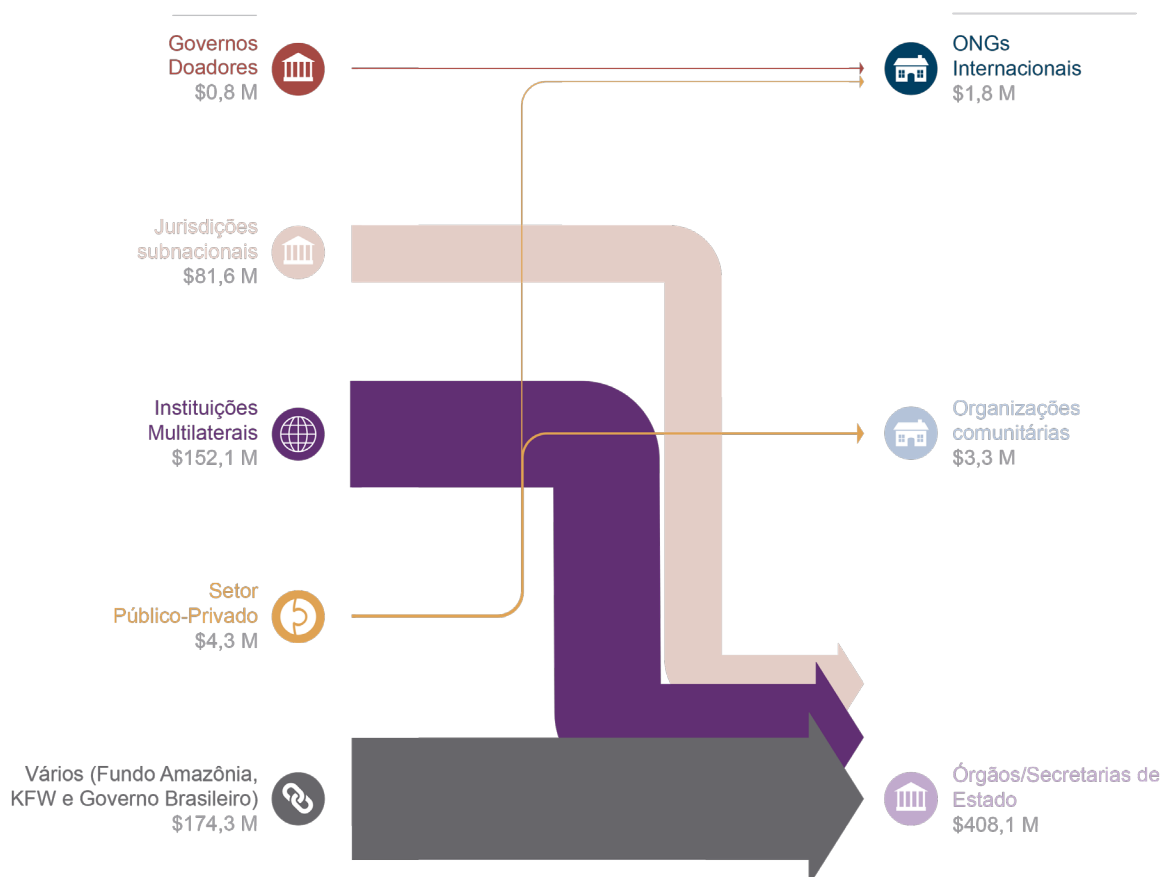
No tocante aos arranjos institucionais para o estado do Amazonas (Figura 17), as secretarias de estado são os recebedores de maior destaque, executaram 84% do recurso comprometido no estado. O segundo maior órgão receptor é a Fundação Amazonas Sustentável, organização público-privada que opera o Programa Bolsa Floresta (PBF), importante instrumento de pagamento por serviços ambientais executado em Unidades de Conservação estaduais. De 2012 a 2015 o programa recebeu cerca de US\$ 37 milhões (ou 9,6% do total). O recurso do PBF é proveniente de fontes diversificadas e está sendo investido na promoção de atividades produtivas sustentáveis e organização social para fortalecimento das Unidades de Conservação Estaduais desde 2008 ([FAS, 2017](#)).

**Figura 17. Fluxos Financeiros Doadores para Recipientes para o Estado do Amazonas (acumulado para o período de 2012-2015).**



O estado do Acre apresenta menos arranjos institucionais. A grande maioria do recurso comprometido (US\$ 408,1 milhões ou 99%) está alocada nos órgãos/secretarias de estado, como apresentado na **Figura 18**. Os recursos são oriundos de diferentes fontes de recurso como já discutido anteriormente. As comunidades indígenas e organizações não governamentais receberam juntos, US\$ 5,15 milhões.

**Figura 18. Fluxos Financeiros Doadores para Recipientes para o Estado do Acre (acumulado para o período de 2012-2015).**



Ao analisar apenas o orçamento público estadual, nota-se queda dos recursos comprometidos e desembolsados entre os anos de 2014 e 2015 para ambos estados (**Figuras 19 e 20**).

No estado do Amazonas, o orçamento destinado a atividades relacionadas REDD+ e uso da terra sofreram uma queda de 64% em 2015, como pode ser observado na **Figura 19**. Neste mesmo ano a taxa de desmatamento cresceu em 42%. Embora não seja possível estabelecer uma relação de causa e efeito absoluta, a redução das despesas relacionadas com o ambiente (incluindo no que se refere à aplicação da legislação ambiental) e o aumento associado do desmatamento é preocupante. Sobretudo em se tratando como o Amazonas, com grande potencial de geração de serviços ambientais associados à floresta, climático e hídrico para todo o país ([Amazônia Real, 2015](#)).



Figura 19. Análise conjuntural para o Estado do Amazonas: arrecadação estadual; investimentos estaduais em atividades de REDD+ e taxa de desmatamento anual



Fonte: INPE, 2016; Amazonas, 2016.

O ano de 2015 foi de transição política e reforma administrativa que causou grande corte orçamentário na área ambiental, sobretudo para as atividades desenvolvidas pela Secretaria de Estado do Meio Ambiente, cujo orçamento sofreu um corte de 88% neste ano. A reforma causou grandes protestos por parte das organizações socioambientais locais por representar retrocesso nas políticas de combate ao desmatamento e proteção dos recursos naturais do estado. Seus efeitos já podem ser sentidos no aumento de 42% do desmatamento observado no mesmo período.

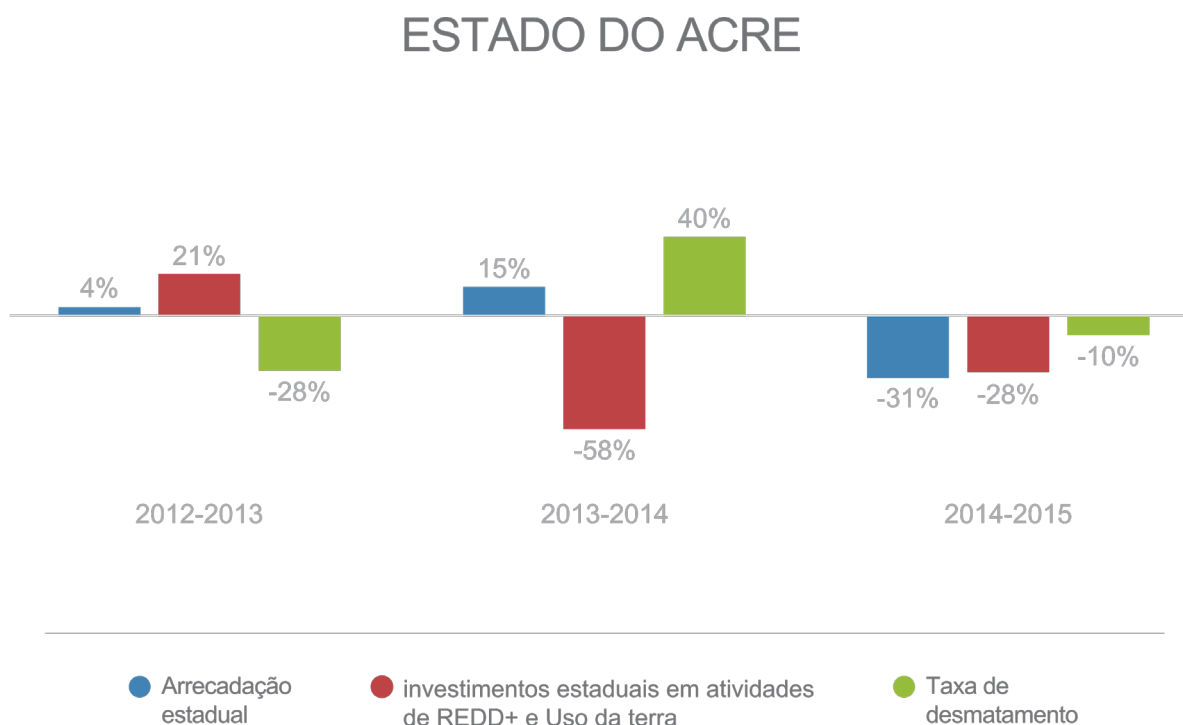
O corte do setor ambiental no estado do Amazonas, aliado à conjuntura atual brasileira de recessão da economia, tem provocado o aumento da pressão sobre as florestas e uma alteração na matriz econômica do estado com maior foco para as atividades de uso da terra, como agricultura, pecuária e mineração. A recente divulgação dos dados de desmatamento para o ano de 2016 deixou o cenário ainda mais alarmante. A taxa foi de 7.989 km<sup>2</sup>, o que representa um aumento de 54% em relação ao ano anterior, que por sua vez já havia sido 24% maior que em 2014 (INPE, 2016). Segundo previsão, o Estado do Amazonas seria responsável pelo maior salto na devastação, chegando a 54% de aumento, o que deixaria o estado em quarto lugar no ranking do desmatamento em 2016.

O **estado do Acre** teve duas quedas consecutivas no orçamento público: a primeira de 70% no ano de 2014 e a segunda de 49 em 2015, como observado na **Figura 20**. Em 2014 a queda do orçamento foi acompanhada por um aumento do desmatamento no estado, assim como no Amazonas. Corroborando com a relação de causa-efeito entre investimentos no setor e controle do desmatamento.

No ano seguinte, as taxas de desmatamento voltaram a cair, importante conquista para o estado sendo, em grande medida, impacto da implementação da política estadual de serviços ambientais. A política de

economia verde e inclusão social promovida pelo governo com incentivos do Banco Alemão (KFW) e Fundo Amazônia (BNDES) tem mostrado resultados positivos ([Agencia Acre, 2016](#)). Todavia, para 2016, o cenário previsto não foi positivo: as projeções do PRODES publicadas em novembro deste ano indicam aumento da taxa de desmatamento em 47% em relação ao ano anterior ([INPE, 2016](#)).

**Figura 20. Análise conjuntural para o Estado do Acre: arrecadação estadual; investimentos estaduais em atividades de REDD+ e taxa de desmatamento anual.**



Fonte: [INPE, 2016](#); [Acre, 2016](#).

Para combater definitivamente o desmatamento nos estados da Amazônia brasileira, é importante compreender quais são os principais motores responsáveis pelo desmatamento para melhor definição de políticas públicas, ações e atores chave para cada setor da economia ou escala de governança (local, estadual ou nacional).

No Amazonas o maior foco de desmatamento está concentrado no sul do estado cujos municípios estão entre os mais desmatados em toda Amazônia legal. O principal motor de desmatamento na região é a expansão da pecuária extensiva aliada ao aumento da demanda por carne no estado, que segue crescente. A baixa ou inexistente governança fundiária também contribui para este cenário. Neste caso, é primordial foco na regularização fundiária e estruturação de políticas de crédito e incentivos a práticas sustentáveis de intensificação da pecuária para conter a abertura de novas áreas de florestas.

Produção pecuária extensiva também é o principal motor de desmatamento no estado do Acre. No entanto, a dinâmica de desmatamento do estado é diferente do que ocorre em outros estados da Amazônia por ocorrer principalmente em pequenas propriedades rurais dentro de assentamentos da reforma agrária. Informações fornecidas pelo estado mostra que grande parte do desmatamento ocorre nestas áreas, que ocupam apenas 10% do território e são responsáveis por 35% do desmatamento ([World Wildlife Fund, 2013](#)). Assim como no Amazonas, a estratégia mais eficaz para reverter este cenário é focar esforços na intensificação da pecuária em áreas já desmatadas pelo aumento, com garantias de aumento de produtividade para atividade.

## 7. Conclusões: barreiras e desafios financeiros para sucesso na implementação de REDD+ no Brasil

---

É evidente que o Brasil é um líder mundial em termos de esforços para redução do desmatamento. O país recebeu quase metade dos fundos internacionais comprometidos a atividades de REDD+ aos países tropicais (ODI, 2014b), iniciou suas atividades de REDD+ em 2006 e já apresentou resultados na Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (da sigla em inglês UNFCCC). No entanto, existem importantes lacunas que precisam ser superadas para que o país avance rumo a completa implementação do mecanismo de REDD+ para receber fundos de pagamento por resultado alcançado.

Os resultados obtidos neste estudo mostram maior concentração de recursos destinados à organização de governança nacional, como o Fundo Amazônia e o Governo Federal (pelo MMA), que receberam mais de 60% do total de recursos monitorados. Por outro lado, as jurisdições subnacionais (estados e municípios) receberam apenas 9% dos fundos comprometidos. Hoje os estados ainda são bastante dependentes de acordos financeiros com o governo federal, principalmente devido à baixa autonomia para ter acesso direto aos fundos internacionais de REDD+ e doadores para seus programas jurisdicionais.

O valor dos pagamentos recebidos através do Fundo Amazônia, apesar de ser uma grande conquista para reduções reais do Brasil, não representa nem 10% do potencial de redução de emissões do país, estimado em 5,5 bilhões de tCO<sub>2</sub> ou US\$ 26 bilhões. Este gargalo no pagamento integral pelo desempenho é parte da razão pela qual o desmatamento na Amazônia voltou a crescer nos anos de 2015 e 2016. Neste sentido, reforçamos a existência de uma janela de oportunidade para que estados possam captar recursos diretos de REDD+.

O recente aumento das taxas de desmatamento na Amazônia foi concomitante à atual recessão econômica brasileira, uma das piores na história do país. O agronegócio foi o único setor que cresceu (2,5%) durante a crise (Brasil, 2016) e deve continuar crescendo nos próximos anos. A agropecuária e pecuária tradicional (do termo inglês “*business as usual*”) e exploração de madeira ilegal continuará a expandir sobre as florestas amazônicas a menos que novas alternativas de produção e uso da terra baseadas na “economia de baixo carbono” sejam incentivadas por todos os atores/setores (governos, empresas e sociedade).

Ao longo dos próximos anos, o Brasil precisa regulamentar as políticas nacional e estadual para clima e florestas, a fim de cumprir as suas obrigações decorrentes do Acordo de Paris. Com base nas conclusões deste relatório e na atual situação política no Brasil, há várias questões-chave que precisam ser resolvidas o mais rápido possível para que o país consiga atingir suas metas para clima e florestas até 2020. Esses incluem:

1. Novas fontes de recursos para REDD+ serão necessárias. Mais de US\$ 2,2 bilhões foram comprometidos para atividades de REDD+ no Brasil entre 2009 e setembro de 2016; investimentos que ajudaram o Brasil a se tornar líder global na redução das emissões por desmatamento. No entanto, para dar continuidade a este progresso e cumprir suas metas atuais e futuras de redução do desmatamento, o país precisa encontrar fontes de recursos adicionais já previstas e que podem gerar grande volume de recurso em fundos de pagamentos por resultado.
2. O Brasil alcançou reduções de emissões associadas ao desmatamento a níveis nunca antes alcançados por outro país. No entanto, os principais atores responsáveis por isso e também os mais impactados pelo desmatamento - estados amazônicos e comunidades locais - não estão sendo devidamente recompensados pelos resultados alcançados e investimentos realizados. E pior, os esforços realizados até o momento não se sustentarão no longo prazo – políticas de comando e controle sozinhas não serão suficientes para

conter o desmatamento na Amazônia. Para isto, será necessário alinhar estratégias entre todos os setores da economia, especialmente setor privado e do agronegócio.

3. Os fundos de recursos para atividades e programas de REDD+ no Brasil precisam ser diversificados, os estados precisam de mais autonomia para receber recursos diretos através de acordos bilaterais com doadores internacionais. Atualmente os estados ainda estão muito dependentes de arranjos financeiros com governo federal para financiar suas ações.
4. Os fundos de pagamento por resultado alcançado precisam ganhar representatividade e alcançar os atores subnacionais. O Brasil e seus doadores deverão caminhar dos fundos de preparação para REDD+ (do inglês REDD+ Readiness) para fundos de pagamentos por desempenho pelas reduções vem alcançando consistentemente na última década. Apesar dos grandes resultados em termos de redução do desmatamento grande parte dos financiamentos para REDD+ no Brasil têm sido gastos em atividades de REDD+ Readiness, que objetivam preparar o país para receber financiamentos de pagamentos por resultados de redução de emissões associada ao desmatamento.
5. Maior alinhamento entre a expansão agrícola e as atividades de proteção das florestas. Os subsídios agrícolas disponíveis no país hoje não consideram ou, por vezes estão na contramão dos objetivos de redução do desmatamento. Em um levantamento preliminar, o estudo mapeou US\$ 80 milhões em fluxos financeiros destinados a agricultura de baixo carbono na Amazônia. Ainda que seja um ótimo indicador de que estes tipos de políticas podem promover benefícios econômicos de baixo carbono, estimativas atuais indicam que cerca de US\$ 55 bilhões são investidos anualmente na agricultura tradicional no país ofuscando os US\$ 2,2 bilhões gastos em REDD+.
6. Integrar esforços voluntários do setor privado, em particular, das empresas comprometidas com zero desmatamento na regulamentação das políticas climática nacional e estaduais. O Brasil é um líder mundial em implementação de REDD+ e possui importantes lições aprendidas para serem compartilhadas com outros países e setor privado no sentido de conciliar cadeias produtivas com objetivos das NDC. Os estados e empresas brasileiras podem fornecer fortes exemplos de como começar a integrar estes setores.
7. Para o futuro, o principal desafio do Brasil será adotar o crescimento de baixo carbono como estratégia crucial para o desenvolvimento econômico, especialmente na região amazônica, através de incentivos financeiros para melhorar a eficiência agrícola e a pecuária comprometida com o desmatamento zero.



## 8. Referências

---

ACRE. 2016. Portal de transparência do Governo do Estado do Acre. Acre: Governo do Estado do Acre. Disponível em: <http://sefaznet.ac.gov.br/transparencia/servlet/portaltransparencia>. Acessado em 30 de setembro de 2016.

AMAZONAS. 2016. Portal de Transparência Fiscal do Estado do Amazonas. Amazonas: Governo do Estado do Amazonas. Disponível em: <http://www.transparenciafiscal.am.gov.br/>. Acessado em 30 de Setembro de 2016

Fundo Amazônia. 2016. Projetos Apoiados. Disponível em: <http://www.fundoamazonia.gov.br>. Acessado em novembro de 2016.

Amazônia Real. 2015. Ministério Público Federal vai monitorar política ambiental do Amazonas. Disponível em: <http://amazoniareal.com.br/ministerio-publico-federal-vai-monitorar-politica-ambiental-do-amazonas/>. Acessado em 24 de março de 2017.

Brasil. 2004. Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAM). Brasília-DF: Grupo Permanente de Trabalho Interministerial para a redução dos índices de desmatamento na Amazônia Legal.

—. 2016. Economia e emprego – PIB Agronegócio cresceu 1,8% em 2015. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/economia-e-emprego/2016/03/pib-do-agronegocio-cresceu-1-8-em-2015>. Acessado em 20 de novembro de 2016.

US-Environmental Protections Agency. 2016. Global Greenhouse Gas Emissions Data. Disponível em: <https://www3.epa.gov/climatechange/ghgemissions/global.html>. Acessado em 20 de novembro de 2016.

Folha de São Paulo, 2017. PIB do Brasil cai 3,6% em 2016 e país tem pior recessão da história recente. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2017/03/1864275-pib-do-brasil-cai-36-em-2016-e-amarga-segundo-ano-de-queda.shtml>. Acessado em março de 2017.

GCF Task Force. 2014. Proposal for allocation of “U-REDD” emissions reductions in Brazilian GCF member states. Manaus: IDESAM, 2014. Disponível em: [http://www.gcftaskforce.org/documents/contributions\\_national\\_REDD+\\_strategy\\_proposal\\_allocation-state\\_union\\_EN.pdf](http://www.gcftaskforce.org/documents/contributions_national_REDD+_strategy_proposal_allocation-state_union_EN.pdf). Acessado em março de 2017.

IBGE. 2013. Contas Regionais: de 2010 a 2013, PIB do Mato Grosso acumula a maior alta (21,9%) entre todos os estados. Disponível em: <http://saladeimprensa.ibge.gov.br/noticias?view=noticia&id=1&busca=1&idnoticia=3038>. Acessado em novembro de 2016.

IDESAM. 2016. Desafios e Oportunidades para a Implementação da Lei de Serviços Ambientais do Amazonas – Análise de Progresso após 10 dias da Lei Estadual. Disponível em: <http://www.idesam.org.br/wp-content/uploads/2016/09/analise-lei-servicos-ambientais.pdf>. Acessado em abril de 2017.

IPAM. 2016. Desmatamento da Amazônia Brasileira em 2016 – prenuncio de um retrocesso. Disponível em: <http://ipam.org.br/desmatamento-na-amazonia-brasileira-em-2016-prenuncio-de-um-retrocesso/>. Acessado em novembro de 2016.

INPE. 2016. Projeto PRODES - monitoramento da floresta amazônica brasileira por satélite. Disponível em: <http://www.obt.inpe.br/prodes/index.php>. Acessado em abril de 2017.

UN-REDD PROGRAM. 2013. Launch of policy brief on the role of the private sector in REDD+: the Case for Engagement and Options for Intervention. Disponível em: <https://www.unredd.net/documents.html>. Acessado em novembro de 2016. Acessado em março de 2017.

Observatório ABC, 2015. Análise dos Recursos do Programa ABC: Foco na Amazônia Legal – Potencial de Redução de GEE e estudo de caso sobre o Programa ABC. Disponível em: [http://mediadrawer.gvces.com.br/abc/original/gv\\_agro\\_v3\\_digital\\_em-duplas.pdf](http://mediadrawer.gvces.com.br/abc/original/gv_agro_v3_digital_em-duplas.pdf). Acessado em novembro de 2016.

—. 2016. Sistema ABC. Disponível em: <http://observatorioabc.com.br/sistema-abc/?locale=pt-br>. Acessado em março de 2017.

ODI. 2014a. The State of REDD+ Finance.” CGD Working Paper 378. “Washington, DC: Center for Global Development. Washington, DC: Center for Global Development. Disponível em: <http://www.cgdev.org/publication/state-redd-finance-working-paper-378>. Acessado em março de 2017.

—. 2014b. Climate Finance Thematic Briefing: REDD+ Finance. London UK: Overseas Development Institute. Disponível em: <http://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/9330.pdf>. Acessado em março de 2017.

REUTERS. 2016. Brazilian economy's steep slide raises specter of depression. Disponível em: <http://www.reuters.com/article/us-brazil-economy-gdp-idUSKCN0W51CZ>. Acessado em novembro de 2016.

SEEG. 2016. Plataforma SEEG Total de Emissões. Disponível em: [http://plataforma.seeg.eco.br/total\\_emission](http://plataforma.seeg.eco.br/total_emission). Acessado em novembro de 2016.

Valor Econômico. 2016. Ibama receberá R\$ 56 milhões do Fundo Amazônia para manter fiscalização.” Disponível em: <http://www.valor.com.br/brasil/4764307/ibama-recebera-r-56-mi-do-fundo-amazonia-para-manter-fiscalizacao>. Acessado em novembro de 2016

World Wildlife Fund. 2013. Environmental service incentives system in the state of Acre, Brazil. Lessons for policies, programs and strategies for jurisdiction-wide REDD+. Disponível em: [https://rainforestrescue.sky.com/assets/assets/documents/2013/10/590001\\_SISA\\_Report\\_ENGLISH\\_A4.pdf](https://rainforestrescue.sky.com/assets/assets/documents/2013/10/590001_SISA_Report_ENGLISH_A4.pdf) Acessado em novembro de 2016.



# Pioneering Finance for Conservation

---

## **Biodiversity Initiative**

Promoting development of sound, science-based, and economically sustainable mitigation and no net loss of biodiversity impacts

## **Coastal and Marine Initiative**

Demonstrating the value of coastal and marine ecosystem services

## **Communities Initiative**

Strengthening local communities' capacity to secure their rights, manage and conserve their forests, and improve their livelihoods

## **Ecosystem Marketplace**

A global platform for transparent information on environmental finance and markets, and payments for ecosystem services

## **Forest Policy, Trade, and Finance Initiative**

Supporting the transformation toward legal and sustainable markets for timber and agricultural commodities

## **Public-Private Finance Initiative**

Creating mechanisms that increase the amount of public and private capital for practices that reduce emissions from forests, agriculture, and other land uses

## **Supply Change**

Tracking corporate commitments, implementation policies, and progress on reducing deforestation in commodity supply chains

## **Water Initiative**

Promoting the use of incentives and market-based instruments to protect and sustainably manage watershed services

Learn more about our programs at [www.forest-trends.org](http://www.forest-trends.org)