

# Os Arranjos de Governança do Programa Jurisdicional de REDD+ que Garantem a Aplicação das Salvaguardas REDD+ da CQNUMC

# Guia

As atividades de REDD+, independentemente de sua fonte de financiamento, devem ser implementadas de tal maneira que sejam consistentes com as salvaguardas REDD+ da CQNUMC (também conhecidas como Salvaguardas de Cancun)[1] (Ver Quadro 1).

## Quadro 1: Salvaguardas REDD+ da CQNUMC [2]

- Ações complementares ou consistentes com os objetivos dos programas florestais nacionais e os acordos e convenções internacionais pertinentes;
- Estruturas nacionais de governança florestal transparentes e eficazes, levando em conta a legislação e a soberania nacionais;
- Respeito pelos conhecimentos e direitos dos povos indígenas e dos membros das comunidades locais, levando em conta as obrigações internacionais, as circunstâncias e as leis nacionais pertinentes, e observando que a Assembleia Geral das Nações Unidas adotou a Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas;
- A participação plena e efetiva das partes interessadas relevantes, em particular dos povos indígenas e das comunidades locais, nas ações mencionadas nos parágrafos 70 e 72 desta decisão;<sup>[3]</sup>
- As ações sejam consistentes com a conservação das florestas naturais e da diversidade biológica, garantindo que as ações mencionadas no parágrafo 70 desta decisão não sejam usadas para a conversão de florestas naturais, mas sim para fomentar a proteção e conservação das florestas naturais e seus serviços ecossistêmicos, e melhorar outros benefícios sociais e ambientais. (Levando em conta a necessidade de meios de vida sustentáveis dos povos indígenas e das comunidades locais e sua interdependência com as florestas na maioria dos países, refletida na Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas, bem como no Dia Internacional da Mãe Terra).
- Ações para abordar os riscos de reversões; e
- Ações para reduzir o deslocamento de emissões.

A linguagem das Salvaguardas REDD+ da CQNUMC e a orientação associada constituem um quadro internacional de princípios sociais, ambientais e de governança, sob os quais qualquer atividade relacionada ao REDD+ deve ser implementada. A redação das Salvaguardas REDD+ da CQNUMC enfoca e se refere a obrigações criadas por instrumentos legais internacionais, muitos dos quais concedem direitos substantivos (por exemplo, os direitos dos povos indígenas e das comunidades locais) e processuais (por exemplo, o direito de participar nos processos de tomada de decisões).

Além disso, uma peça integral deste quadro é a Salvaguarda REDD+ (a) da CQNUMC, que exige que as atividades de REDD+, entre outras coisas, complementem ou sejam consistentes com os instrumentos internacionais relevantes que os países REDD+ assinaram, ratificaram ou de outra forma acordaram. Esses instrumentos se referem não só ao meio ambiente, mas também aos direitos humanos e aos direitos dos povos indígenas. Garantir a coerência com esses instrumentos internacionais pertinentes não deve ser visto como um requisito adicional que os países REDD+ devam cumprir para implementar o REDD+. Em vez disso, deve ser visto como uma forma de implementar as obrigações internacionais existentes às quais os países já se comprometeram.<sup>[4]</sup>

[1] Acorda que, independentemente da fonte ou do tipo de financiamento, as atividades mencionadas no parágrafo 70 da decisão 1/CP.16 devem ser compatíveis com as disposições pertinentes incluídas na decisão 1/CP.16, incluídas as salvaguardas contidas no seu apêndice 1. Decisão 2/CP.17 da CQNUMC, parágrafo 63.

[2] CQNUMC, Decisão 1/CP.16, Apêndice 1, parágrafo 2.

[3] O parágrafo 70 estabelece que: A Conferência das Partes "encoraja as Partes que são países em desenvolvimento a contribuir para as medidas de mitigação no setor florestal mediante a realização das seguintes atividades, conforme considerado apropriado por cada Parte e de acordo com suas respectivas capacidades e circunstâncias nacionais: (a) Reduzir as emissões derivadas do desmatamento; (b) Reduzir as emissões derivadas da

A CQNUMC não oferece nenhuma orientação ou referência explícita sobre o uso dos arranjos de governança de um país para responder aos requisitos de salvaguardas de REDD+. No entanto, são incluídas referências implícitas que claramente promovem esse uso na orientação da CQNUMC sobre o desenho de um sistema para fornecer informações sobre as salvaguardas, que incentiva os países a "construir sobre os sistemas existentes"[5], e pelo fato de que a redação das salvaguardas de Cancun por si só concede direitos substantivos e processuais já reconhecidos, protegidos e promovidos pelos marcos legais da maioria dos países. Essas referências indicam claramente a intenção das Partes da CQNUMC de encorajar os países REDD+ a responder aos requisitos de salvaguardas através de seu próprio sistema de governança nacional.

As jurisdições consideram que os arranjos de governança pertinentes [6], como as leis e regulamentos de políticas (PLR), são a base através da qual podem garantir a aplicação das salvaguardas REDD+ da CQNUMC durante a implementação de suas ações REDD+. Aproveitar os arranjos de governança existentes permitiu às jurisdições responder de maneira eficaz e rigorosa, mas flexível aos compromissos de salvaguardas. No entanto, também é de esperar que existam lacunas, fraquezas e/ou possíveis inconsistências nesses arranjos, que devem ser identificadas e abordadas. Além disso, e o mais importante, é garantir que haja uma determinação clara de "como" esses arranjos de governança se aplicam ao escopo e à natureza específicos das ações de REDD+[7].

## Diretrizes

Baseando-se nas melhores práticas internacionais das jurisdições para responder às diretrizes da CQNUMC, há dois aspectos-chave que devem ser considerados ao utilizar arranjos de governança relevantes [8] para garantir a aplicação das salvaguardas REDD+ da CQNUMC durante a implementação de suas ações REDD+.

### Identificar os arranjos de governança relevantes e determinar "como" esses arranjos de governança se aplicam ao escopo e à natureza específicos das ações de REDD+.

O marco legal de um país é composto principalmente por leis, políticas e regulamentos (PLR), bem como por planos e programas que podem ajudar a implementar essas PLR (ver Quadro 2). Os PLR e os planos/programas de um país definem o que o país se compromete a promover e proteger.

Os acordos e convenções internacionais pertinentes e aplicáveis sobre meio ambiente, direitos humanos e povos indígenas, quando são adotados por um país (quando são assinados, ratificados ou acordados de outra forma), também são considerados parte do marco legal do país. Consequentemente, os tratados internacionais podem: i) ser aplicados diretamente[9] no todo ou em parte; ii) ser implementados mediante a promulgação de novos PLR; ou iii) serem implementados mediante revisão dos PLR atuais.

É fundamental que as jurisdições possam identificar e articular claramente "como" esses arranjos de governança se aplicam ao escopo e à natureza específicos das ações de REDD+. Em particular, o TREES exige que os participantes demonstrem que existem arranjos de governança relevantes e avaliem se esses podem garantir que a implementação das ações de REDD+ cumprirá com a estrutura do TREES e os indicadores de processo.[10]

degradação florestal; c) Conservação das reservas de carbono florestal; d) Manejo sustentável das florestas; (e) Aumento das reservas de carbono florestal". E o parágrafo 72 estabelece que a COP: "Também solicita às Partes que são países em desenvolvimento, ao desenvolverem e implementarem suas estratégias ou planos de ação nacionais, que abordem, entre outras coisas, as causas do desmatamento e da degradação florestal, as questões de posse da terra, as questões de governança florestal e as considerações de gênero e as salvaguardas identificadas no parágrafo 2 do apêndice I desta decisão, garantindo a participação plena e efetiva das partes interessadas relevantes, entre outros, os povos indígenas e as comunidades locais". CQNUMC, Decisão 1/CP.16, parágrafos 70, 72.

#### Quadro 2: O que são leis, políticas, regulamentos, planos e programas?

- Políticas: Fornecem direção política para a adoção, implementação e interpretação das leis. Por exemplo, uma política florestal nacional estabelece os objetivos e a direção a longo prazo da proteção e desenvolvimento do patrimônio florestal nacional sem especificar necessariamente como isso será alcançado.
- Leis: Definem e regulam direitos e obrigações que devem ser garantidos, sem abranger aspectos operacionais. Por exemplo, uma lei florestal nacional buscará implementar uma política florestal nacional definindo direitos e deveres específicos que devem ser reconhecidos e implementados, como o reconhecimento da participação dos povos indígenas nos processos de tomada de decisões florestais.
- Regulamentos: São emitidos por diferentes ministérios, departamentos e agências governamentais para cumprir a intenção da lei. Por exemplo, o Ministério da Silvicultura pode emitir um regulamento para fornecer orientação técnica e incentivos econômicos para o plantio de árvores, e que busque implementar uma provisão específica sobre restauração da paisagem florestal na lei florestal nacional.
- Planos: Geralmente fornecem objetivos quantitativos orientadores e princípios qualitativos para programas e projetos. Por exemplo, um plano nacional para proteger as florestas de mangue poderia estabelecer como meta proteger 50% das florestas de mangue existentes.
- Programas: Operacionalizam as metas e objetivos dos planos. Os programas são espacial, temporal e tecnicamente explícitos sobre as ações ou atividades e os recursos (orçamento) necessários para alcançar os objetivos do plano. Por exemplo, um programa nacional de sensibilização para proteger as florestas de mangue nas jurisdições prioritárias onde se encontram mais de 50% dos mangues.

## Identificar lacunas e desenvolver recomendações para abordá-las.

É provável que os PLR existentes de uma jurisdição possam ser usados para garantir que o desenho e a implementação das ações de REDD+ estejam em linha com as salvaguardas de REDD+. No entanto, também é provável que existam certas lacunas e/ou fraquezas. Nesse sentido, é importante que a jurisdição:

1. Identifique se as lacunas/fraquezas poderiam ser abordadas fortalecendo os PLR e/ou os mandatos institucionais pertinentes (por exemplo, fortalecendo o mandato de uma instituição existente), e
2. Especifique como isso será alcançado (por exemplo, um plano de conformidade) e quem o dirigirá (por exemplo, um ministério específico).

Ao elaborar as recomendações acima, as jurisdições devem considerar o que é factível, tanto em termos políticos quanto de tempo. Por exemplo, em certos casos, pode ser factível reformar as leis existentes que se aplicam amplamente no país (por exemplo, a lei sobre acesso à informação), mas em outros casos, pode ser mais fácil criar uma nova e específica ordenança que se aplique no contexto de REDD+.

[4] Rey, D., Roberts, J., Korwin, S., Rivera, L. e Ribet, U. (2013) Um guia para compreender e implementar as salvaguardas REDD+ da CONNUMC. ClientEarth, Londres, Reino Unido.

[5] Decisão 12/CP.17 da CONNUMC, parágrafo 2 f)

[6] Esta ferramenta define os arranjos de governança como os marcos e mecanismos coletivos que um país possui (ou planeja implementar) para tomar decisões e implementar ações relevantes para as salvaguardas; compreende os seguintes componentes principais: quadro legal, quadro institucional, sistemas de informação, mecanismos de reparação de queixas e mecanismos de não conformidade.

[7] **Ações diretas de REDD+** são entendidas como aquelas que buscam alcançar resultados em termos de redução de emissões e/ou aumento de remoções. Exemplos incluem programas de reflorestamento, prevenção de incêndios ou mudança de energia. Habilitar ações de REDD+ visa criar um ambiente apropriado para intervenções eficazes e eficientes, muitas vezes direcionadas a impulsionadores indiretos ou barreiras às atividades "plus". **Habilitar ações de REDD+** pode incluir o desenvolvimento de capacidades, o planejamento do uso da terra, a clarificação dos quadros de posse e medidas destinadas a melhorar a governança, como a transparência na alocação de recursos e terras. Embora sejam essenciais para o sucesso do REDD+, seu potencial de carbono pode ser difícil ou impossível de quantificar.

[8] Esta ferramenta define os arranjos de governança como os marcos e mecanismos coletivos que um país possui (ou planeja implementar) para tomar decisões e implementar ações relevantes para as salvaguardas; compreende os seguintes componentes principais: quadro legal, quadro institucional, sistemas de informação, mecanismos de reparação de queixas e mecanismos de não conformidade.

[9] Dependerá ou variará conforme os métodos que o país empregue para a "incorporação" do direito internacional ao direito interno.

[10] Documento de orientação do TRES - parte 6: "O VVB avalia a descrição fornecida no Documento de Registro do TRES dos arranjos de governança relevantes (por exemplo, políticas, leis e arranjos institucionais) que existem e avalia se podem garantir que a implementação das ações de REDD+ cumprirá com o indicador" "O VVB avalia a descrição fornecida no Documento de Registro do TRES, dos mandatos, processos, procedimentos e/ou mecanismos institucionais relevantes que estão implementados e aplicados e avalia se esses podem garantir que a implementação das ações de REDD+ será de acordo com o indicador."

# Climate Law & Policy

Material de Capacitação

