

Questões políticas

- **O interesse do sector privado no REDD+** em todo o mundo é encorajado e cada vez mais crescente. Em Moçambique a procura de terra para REDD+ abrange uma área igual a 22 por cento do país.
- **Os investidores privados do + REDD** devem respeitar os princípios de consentimento livre, informado e prévio (CLIP) pelas comunidades conforme exigido por lei.
- **O envolvimento precoce** do sector privado no REDD+ sem um quadro legal e institucional, mina o processo de prontidão para o REDD+ e o seu potencial para reduzir a pobreza.
- **Independentemente** de quem implementa o REDD+, os potenciais impactos ambientais e sociais ainda requerem uma avaliação completa.
- **Até que a estratégia nacional do REDD+** seja aprovada - com uma noção mais clara das oportunidades e riscos de implementação do REDD+ a-alocação de grandes extensões de terra para o REDD+ pode ser contraproducente.

REDD+: pronto para envolver o Sector Privado?

A perspectiva de ganhar créditos de carbono através da aquisição de terras para implementar o REDD+ atraiu o interesse do sector privado. Em muitos países, incluindo a Papua Nova Guiné e a República do Congo, há relatos de uma corrida para carbono. Em Moçambique, os investidores privados tem manifestado interesse em adquirir mais de 22 por cento da superfície do país — uma área maior que os 16 por cento de áreas protegidas e que cobre 42 por cento das florestas — para REDD+. Mas Moçambique, como muitos países em desenvolvimento, ainda está no estágio inicial de preparação de uma estratégia do REDD+. Consultas às partes interessadas estão em curso e o Grupo de Nacional do REDD+ , ainda está a avaliar as capacidades sociais, técnicas e institucionais disponíveis para a implementação do REDD+ de modo que este ajude a reduzir as emissões, e ao mesmo tempo, sirva as necessidades de desenvolvimento social e ambiental. Incentivar o envolvimento do sector privado antes do país ter políticas e instituições à altura para salvaguardar o ambiente local e as pessoas, é um risco que pode diminuir o potencial do REDD+ para o desenvolvimento sustentável.

Interesse no investimento

A superfície de Moçambique — que abrange 790,380 quilómetros quadrados, 51 por cento dos quais são florestas — tem estado a enfrentar pressões de uma população em crescimento, expansão da agricultura de subsistência e comercial, mineração e exploração ilegal e insustentável de madeira.

O último inventário florestal nacional de 2007, estimou que as florestas do país estão sendo perdidas numa média de 2.190 quilómetros quadrados (0,58 por cento) por ano, em grande parte, como resultado dessas pressões.¹ Hoje, com o crescimento populacional anual de 2,3 por cento e a crescente demanda de terra para o desenvolvimento de infra-estruturas, energia de biomassa e culturas de exportação, a taxa de perda florestal é provavelmente muito maior.

As terras de Moçambique estão também rapidamente a

ganhar interesse de empresas e Governos estrangeiros, que buscam oportunidades de investimentos em África, para garantir a sua própria segurança alimentar, madeireira e energética. Por exemplo, após os altos preços mundiais de energia em 2008 devido à crise económica, só em Moçambique, havia manifestações de interesse de empresas estrangeiras para ganhar acesso a cerca de 27.000 quilómetros quadrados de terra para plantações de culturas para biocombustíveis. No final, apenas 2.453 quilómetros quadrados foram concedidos, mas o interesse dos investidores estrangeiros ainda permanece.

Brasil e China, em particular, estão cada vez mais interessados em investir em Moçambique, especialmente na agricultura, mineração, extração de madeira e infra-estruturas. O governo ofereceu publicamente aproximadamente 60.000 quilómetros quadrados a um grupo de agricultores brasileiros para plantar soja, milho e algodão no país.²

Moçambique contempla investimentos em quase um terço da sua superfície

A génese do REDD+

Mais recentemente, actores estrangeiros e nacionais ambos estão a investir nas terras de Moçambique por outra razão: mitigação das mudanças climáticas.

Os países desenvolvidos e em desenvolvimento estão da mesma forma, empenhados na redução de emissões por desmatamento e degradação florestal, conservação e gestão

sustentável de florestas e aumento dos estoques de carbono (REDD+). Mas atingir os objectivos do REDD+ - especialmente de uma forma que proteja os direitos das comunidades locais e assegure o desenvolvimento das empresas e de meios de subsistência - exige "incentivos monetários certos no lugar certo".

Porque o financiamento público é limitado, o sector privado poderia ajudar a preencher a lacuna. Em Moçambique, os investidores privados já estão a apressar-se para aproveitar a oportunidade; procurando investir em terras, particularmente no norte e centro do país, para estabelecerem projectos do REDD+ para ganharem os direitos de carbono e os créditos correspondentes.

Um único investidor requereu para a implementação do REDD+, um terço (24.000 quilómetros quadrados)

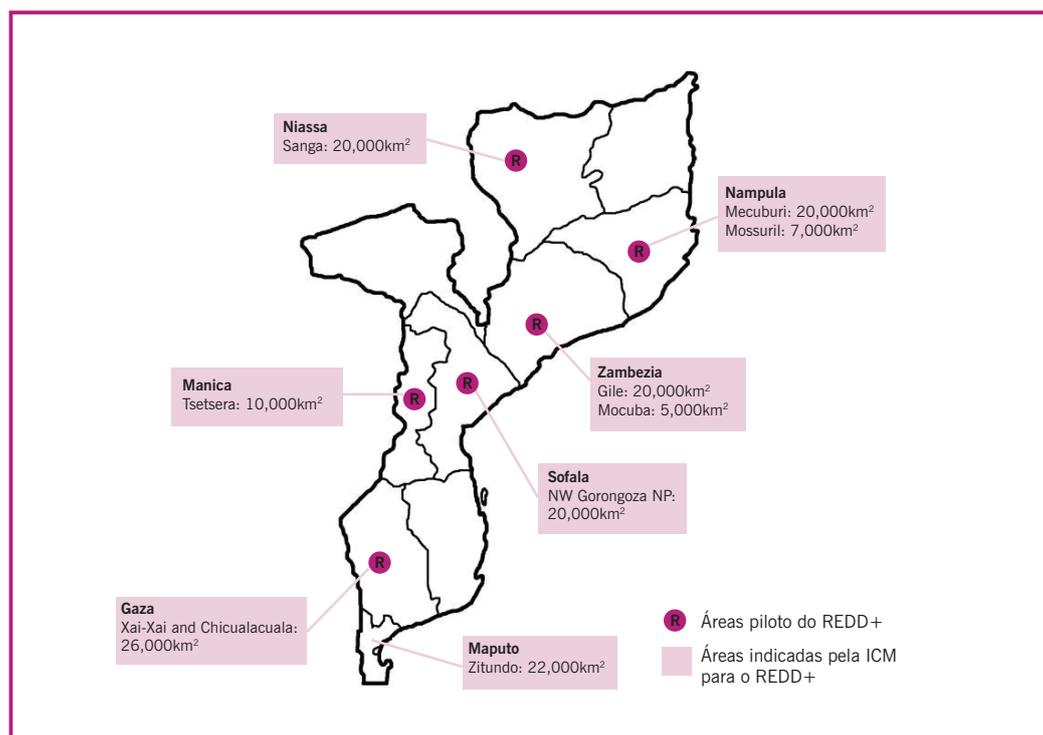
da província de Cabo Delgado. Outro — Iniciativa Carbono de Moçambique — manifestou interesse de implementar o REDD+ em 150.000 quilómetros quadrados, ou seja, 19 por cento de todo o país. Os locais propostos abrangem todas as áreas já identificadas pelo Grupo de Trabalho do REDD+, como potenciais locais-piloto (ver Figura 1).

Algumas empresas privadas, como a Envirotrade baseada no Reino Unido, já trabalham com as comunidades moçambicanas para vender créditos de carbono em mercados voluntários. Outros, incluindo empresas de plantação florestal industrial estão em busca da certificação dos seus produtos e criação de um fluxo de receitas através dos mercados obrigatórios e voluntários do carbono.

Não são apenas as empresas privadas que estão interessadas em projectos REDD+ em Moçambique. Agências de desenvolvimento, tais como a Agência Francesa de Florestas, e organizações não-governamentais internacionais, como a Flora e Fauna Internacional e o Fundo Mundial para a Natureza, também estão a procura de projectos do REDD+, tanto nas áreas protegidas como fora destas.

Ao todo, o interesse do sector privado pela terra para REDD+ até agora cobre uma área equivalente a 22 por cento do país — esta área é mais do que os 16 por cento da área protegida e inclui cerca de 42 por cento das florestas do país. Oito (8) por cento adicional

Figura 1. Áreas piloto para o REDD+ em Moçambique e áreas que a Iniciativa Carbono de Moçambique tenciona adquirir.



Regras e exigências

Em Moçambique, existe legislação para proteger a população local e o ambiente quando a terra é adquirida. Isso inclui consulta e um mecanismo de partilha de benefícios que permite ao governo devolver 20 por cento das receitas de taxas de exploração de recursos às comunidades — um sistema que, embora não seja perfeito, demonstra experiência prática de partilha de benefícios que pode ser útil na implementação do REDD+.

Outra legislação exige que os investidores desenhem planos de manejo para a exploração florestal sustentável, e que façam avaliação de impactos ambientais e desenhem planos de mitigação dos impactos adversos. Mas estes processos são caros e a sua aplicação não é reforçada. Como resultado, os objectivos almejados não são alcançados — por exemplo, 38 por cento das concessões florestais ainda não desenvolveram os seus planos de manejo.

A nível internacional, o REDD+ vem com regulamentos e normas de medição, comunicação e verificação. Mas Moçambique, como muitos outros países seleccionados para a preparação da prontidão para o REDD+, ainda está a desenvolver a sua capacidade para o seu cumprimento e efectivamente monitorar os estoques de carbono, assim como outros indicadores-chave, tais como pobreza e biodiversidade.

das terras do país estão sendo consideradas para os investimentos agrícolas.

Açambarcamento do Carbono?

Há poucas dúvidas de que investir em terra para o REDD+ já é um “grande” negócio. Mas a verdadeira questão é: será um “bom” negócio?

No mais recente “Diálogo sobre Florestas, Governança e Mudanças Climáticas, organizado pelo Instituto de Direitos e Recursos, os oradores concordaram que, embora seja importante envolver o sector privado no REDD+, é igualmente importante assegurar que o impacto das mudanças climáticas seja realmente mitigado, que os direitos das comunidades à terra sejam respeitados e garantidos, e que o REDD+ apoie verdadeiramente o desenvolvimento. Se isso não acontecer, qualquer redução imediata nas emissões de carbono, é provável que seja ilusória, a longo prazo.

O Programa Ambiental da ONU também reconhece a necessidade de envolvimento do sector privado no REDD+, mas levantou preocupações sobre algumas questões de governação como a posse de terra e direitos de propriedade do carbono.³ E em vez de apoiar os fundos públicos para REDD+, o custo do aumento da pobreza, a expropriação dos direitos e perda de meios de subsistência como resultado do envolvimento do sector privado sem as devidas diligências, pode muito bem aumentar a conta para as finanças públicas.

Para Moçambique, há duas grandes questões aqui. A primeira, é a quantidade de terra que está a ser considerada. Mesmo que as empresas não recebam toda a terra solicitada, o simples facto de que o país está a considerar investimentos em quase um terço das suas terras gera insegurança tanto sobre a posse de terra para as comunidades locais, investimentos existentes, bem como sobre os benefícios e

beneficiários da mudança das práticas de uso da terra.

A segunda grande questão relaciona-se com a forma como esses investimentos estão a ser feitos, com preocupações específicas sobre a devida diligência e transparência. Algumas empresas por exemplo, mostraram-se indisponíveis para apresentar ou discutir os seus planos com o Grupo de Trabalho do REDD+.

Pode haver um papel para os intermediários técnicos organizarem projetos, calcular e agregar créditos de carbono, mas será que o movimento para se adquirir grandes áreas de REDD+ — sem clareza sobre os direitos de carbono — é justo e levará a acordos duradouros com as comunidades locais? Ou será apenas mais um caminho para o ‘saque’ da terra, ou “açambarcamento do carbono”?

Políticas progressivas

Há muitas regras e requisitos — tanto a nível nacional como a nível internacional — para garantir que os investidores públicos e privados na terra sirvam o ambiente e as necessidades de desenvolvimento (ver Regras e exigências).

Isso inclui a política progressiva de Moçambique sobre o consentimento livre, informado e prévio (CLIP), que é o direito das comunidades locais de dar ou não permissão para investimentos ou actividades que podem afectar os seus direitos aos recursos da terra, incluindo a sua propriedade intelectual e património cultural.⁴

A legislação Moçambicana sobre a terra defende os princípios da CLIP e garante que os investimentos sigam esses princípios com a devida diligência, protejam os direitos da comunidade e contribuam para o desenvolvimento local e nacional:

■ **Consentimento:** as comunidades devem decidir

se o investimento é de seu interesse ou não. Na verdade, a terra para os investimentos privados só pode ser aprovada com o consentimento das comunidades locais.

- **Livre:** as comunidades têm o direito de participar livremente na tomada de decisões sobre como os recursos são alocados e usados.
- **Informado:** as comunidades devem ser informadas sobre a natureza do negócio e seus prováveis impactos sociais e económicos antes do seu início. Isso significa dar informação e desenhar mapas participativos, mas também exige que o governo e investidores informem as comunidades sobre os resultados finais das consultas e decisões daí decorrentes.
- **Prévio:** as consultas à comunidade são necessárias antes da terra ou floresta ser alocada para investimentos. Isso é para que os direitos da comunidade sejam protegidos independentemente de terem sido registados ou não.

Mas muitas das boas disposições legais para CLIP em Moçambique estão abertas à interpretações subjectivas, o que muitas vezes leva à práticas ilícitas, especialmente se os investidores querem uma “solução rápida” para consultas, ou uma forma de reduzir custos de transação (ver Figura 2).

Outro problema é que o CLIP, como utilizado na legislação Moçambicana, incide apenas sobre as comunidades, lideranças locais e instituições governamentais. Não há provisão legal para outras

partes interessadas — em particular especialistas, académicos e pesquisadores — para participarem nas consultas ou dar o seu consentimento. No entanto, o conhecimento e a experiência dessas pessoas poderiam fornecer a tão necessária análise para avaliar se os investimentos propostos são tecnicamente viáveis, e avaliar os potenciais benefícios e riscos. Particularmente, a falta de consulta com o Grupo de Trabalho do REDD+ em Moçambique sugere uma falta de transparência, e ameaça comprometer o processo de prontidão para o REDD+.

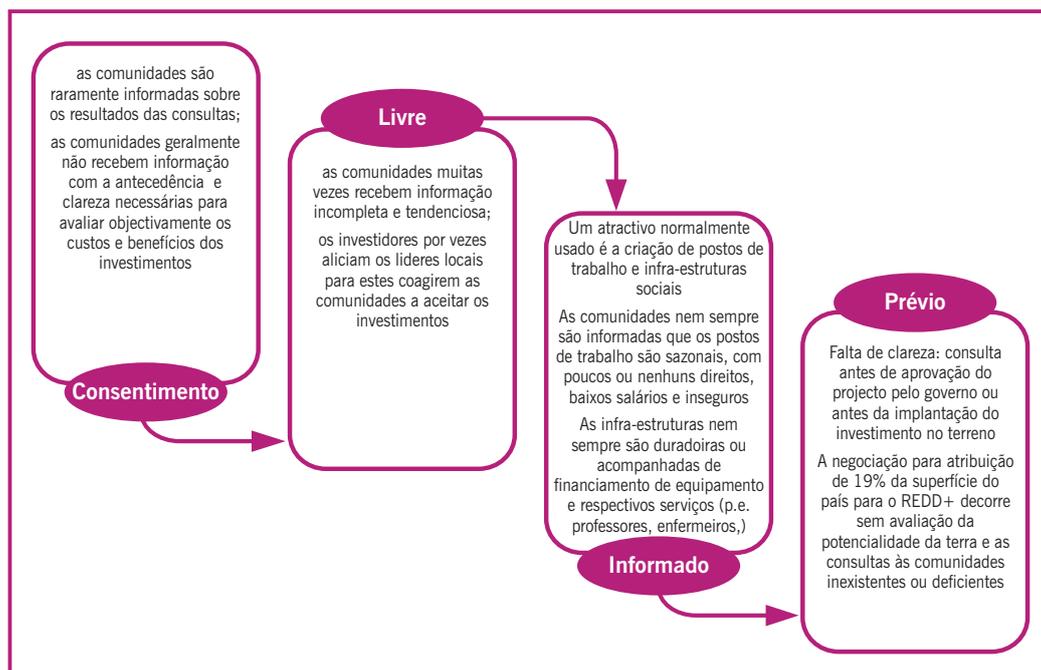
A influência subestimada

A verdade é que quando se trata de usar a terra para o investimento em geral e para o REDD+ em particular, tanto o governo de Moçambique como as comunidades locais são ‘perdedores’.

O Estado é prejudicado porque ainda não estabeleceu os arranjos institucionais básicos e capacidade para mapear o uso da terra e os estoques de carbono, ou criar a linha de referência e sistemas de monitoria. Por isso, só tem que confiar inteiramente nas informações dos investidores sobre os estoques, o valor e o volume a vender e vendido, o que coloca o governo numa posição fraca para negociar e fiscalizar. Outras preocupações incluem a falta de um sistema de tributação relevante para o REDD+ implementado pelo sector privado e a ausência de uma análise detalhada do mecanismo de partilha de custos e benefícios.

As comunidades são prejudicadas pela falta de direitos de protecção, saber-fazer, financiamento e acesso a

Figura 2. As mas práticas associadas as consultas.



mercados para bens e serviços (de carbono).

Isto levanta questões sobre como e quando é que o sector privado deve ser envolvido no REDD+. O envolvimento precoce, sem políticas públicas claras ou protecção para as comunidades locais, é arriscado. Isso pode abrir caminho para áreas protegidas privadas e a exclusão da população local dos seus recursos, agravando, em vez de aliviar a pobreza.

O envolvimento precoce do sector privado em Moçambique já está a ter um outro efeito colateral prejudicial: está a comprometer a legitimidade do processo de prontidão para o REDD+ do país.

As maiores áreas de investimento solicitadas pelo sector privado do REDD+ são as identificadas como áreas-piloto pelo Grupo de Trabalho do REDD+, para servirem de áreas de testagem para o desenvolvimento de instrumentos adequados para a implementação do REDD+ no futuro.

As áreas-piloto são destinadas à experimentação de diferentes modelos e opções - combinando áreas lideradas pelo governo, por instituições de pesquisa, por organizações não-governamentais e por empresas privadas. Na Tanzânia, por exemplo, as organizações não-governamentais conduzem a implementação de projectos piloto⁵. Uma abordagem diversificada é importante para capitalizar toda a gama de conhecimentos e experiências dos diferentes actores. Ao permitir que o sector privado tome a liderança em todas as áreas-piloto, será que Moçambique estaria a adoptar uma abordagem correcta?

Quando se trata da atribuição de direitos de carbono para investidores privados em prática, o processo de prontidão para o REDD+ em Moçambique, como noutros lugares de África, Ásia ou América Latina destaca a importância do reconhecimento dos direitos consuetudinários. Mais de 96.000 quilómetros quadrados em Moçambique são formalmente registados como terras da comunidade, o que oferece uma boa base para a definição dos direitos de carbono detidos pelas comunidades. No mínimo, uma nova consulta com as partes interessadas é necessária para estabelecer a base jurídica para o investimento privado no REDD+, e como tal poderá afectar os direitos consuetudinários.

Independentemente de quem implementa o REDD+, o impacto ambiental e social ainda precisa de ser avaliado e mecanismos de protecção desenvolvidos, para evitar lesar as pessoas e o ambiente.

Parar e pensar estrategicamente

O investimento significativo na prontidão para o REDD+ em cerca de 50 países em desenvolvimento, por parte

dos doadores como o governo norueguês, o Fundo de Parceria do Carbono Florestal (Forest Carbon Partnership Facility — FCPF) e o programa do REDD da ONU, é baseado no reconhecimento de que as condições para a implementação do REDD+ ainda não foram criadas.

É vital que o sector privado não passe à frente sem as devidas precauções, e que o processo de prontidão para o REDD+ seja permitido servir um propósito real que pode, eventualmente, oferecer caminhos claros para envolver as várias partes interessadas, incluindo o sector privado.

O Grupo de Trabalho do REDD+ de Moçambique, como noutros países do REDD+, está cautelosamente a 'preparar' as condições Institucionais, legais, e capacidade para a implementação do REDD+ no país. Isso inclui a consciencialização sobre o conceito, âmbito e escala do REDD+, avaliar o que significa em termos de intervenções que podem ajudar a reduzir as emissões, análise da informação existente disponível para desenvolver a linha de referência e sistemas de medição, comunicação e verificação, bem como identificação de áreas-piloto para testar o REDD+ no terreno.

Tanto o sector privado como outras instituições que estão a começar a implementar o REDD+ deviam trabalhar com o governo para testar os pagamentos de carbono para as comunidades, desde que o processo seja transparente e contribua no desenvolvimento da estratégia do REDD+.

Um primeiro esboço do plano de preparação de prontidão para o REDD+ foi submetido ao FCPF para análise preliminar em Outubro de 2011, tendo-se seguido a apresentação formal em Janeiro e aprovação em Março de 2012. Esta aprovação abre caminho para o desenvolvimento de uma estratégia nacional do REDD+, e uma avaliação mais completa dos impactos sociais e ambientais e estabelecimento de salvaguardas.

Isto dará uma ideia mais clara sobre as opções disponíveis para o REDD+ em Moçambique, e suas possíveis consequências. Até que isso seja feito, é necessária uma moratória na alocação das terras para investimentos privados no REDD+.

■ ISILDA NHANTUMBO

Isilda Nhamumbo é investigadora sénior do Grupo dos Recursos Naturais do IIED. Desde Fevereiro de 2010 que presta apoio técnico ao processo de prontidão para o REDD+ em Moçambique e é membro do Grupo de Trabalho do REDD+.

A autora agradece ao Lorenzo Cotula e Duncan Macqueen pelos comentários à versão anterior deste boletim.

Notas

- ¹ Marzoli, A. 2007. *Avaliação integrada das Florestas de Moçambique. Inventário Florestal Nacional*. DMTF/MINAG, Maputo.
- ² See www.macauhub.com.mo/en/2011/08/15/mozambican-government-provides-60000-km2-of-land-to-brazilian-farmers/
- ³ UNEP, 2011. *REDDy SET GROW. Part 2. Private sector suggestions for international climate change negotiators*. UNEP Finance Initiative, Nairobi. ■ ⁴ The Forests Dialogue. 2010. *Initiative on Free Prior Informed Consent*. Concept Paper. The Forests Dialogue, Yale University. See http://environment.yale.edu/tfd/uploads/TFD_FPIC_Concept_note.pdf ■ ⁵ See www.reddtz.org/images/110310/a%20map%20showing%20pilot%20areas%20for%20redd%20activities.pdf

Leitura adicional

- Deininger, K. et al. 2011. *Rising Global Interest in Farmland. Can it yield sustainable and equitable benefits?* World Bank. Washington.
- Cotula, L. 2011. *Land Deals in Africa: What is in the contracts?* IIED, London.
- Cotula, L. et al. 2009. *Land Grab or Development Opportunity? Agricultural investment and international land deals in Africa*. IIED, London.
- Nhantumbo, I., Salomão, A. 2010. *Biofuels, land access and rural livelihoods in Mozambique*. IIED, London.
- Eleventh RRI Dialogue on Forests, Governance and Climate Change: Status and Role of Public and Private Finance to Reduce Forest Loss and Degradation. Organised by The Forest Peoples Programme, Forest Trends and RRI. See www.rightsandresources.org/blog.php?id=831
- Norfolk, S. 2009. *Policy, Legal and Institutional Assessment Framework. Large-Scale Land Acquisition for Agricultural Production in Mozambique*. Maputo
- Sulle, E., Nelson, F. 2009. *Biofuels, land access and rural livelihoods in Tanzania*. IIED, London.
- OXFAM. 2011. *Land and Power. The growing scandal surrounding the new wave of investments in land*. See www.oxfam.org/grow
- Chokkalingam, U., Vanniarachchy, S.A. 2011. *Beyond Carbon Cowboys: Private sector engagement & experience in REDD+ in Asia*. See www.forestcarbonasia.org/articles/beyond-carbon-cowboys-private-sector-engagement-experience-in-redd-in-asia/ and www.redd-monitor.org/2009/07/09/kevin-conrad-on-redd-irregularities-and-carbon-cowboys-in-png/
- Lang, C. 2011. African Parks Network plans to sell carbon from Odzala-Kokoua National Park in Republic of Congo. *Redd-monitor.org*. See www.redd-monitor.org/2011/09/06/african-parks-network-plans-to-sell-carbon-from-odzala-kokoua-national-park-in-republic-of-congo/#more-9541

O Instituto Internacional do Meio Ambiente e Desenvolvimento (IIED: International Institute for Environment and Development) é uma instituição de pesquisa independente e sem fins lucrativos trabalhando na área de desenvolvimento sustentável. IIED oferece liderança e conhecimento sobre como alcançar o desenvolvimento sustentável, seja ao nível local, nacional, regional ou global. Este boletim foi produzido com o generoso apoio da Danida (Dinamarca), DFID (Reino Unido), Irish Aid (Ajuda Irlandesa), Norad (Noruega) e Sida (Suécia).

CONTACTO: Isilda Nhantumbo
 isilda.nhantumbo@iied.org
 80–86 Gray's Inn Road,
 London WC1X 8NH, UK
 Tel: +44 (0)20 3463 7399
 Fax: +44 (0)20 3514 9055
 Website: www.iied.org