



# DO ACRE PARA O MUNDO

Lições da implementação do Programa  
REDD+ Early Movers (REM)  
no Acre



INSTITUTO DE MUDANÇAS  
CLIMÁTICAS E REGULAÇÃO  
DE SERVIÇOS AMBIENTAIS



ACRE  
VOZÃO DE FUTURO  
GOVERNO DE TODOS



# DO ACRE PARA O MUNDO

Lições da implementação da fase I do Programa REDD Early Movers (REM) no Acre

O mecanismo REDD+<sup>1</sup> é um instrumento de financiamento para prover incentivos financeiros à conservação, ao manejo sustentável e à restauração de florestas. Países em desenvolvimento que passaram por um processo de mensuração, relato e verificação (MRV) dos seus resultados de redução de emissões por desmatamento e degradação florestal tornam-se elegíveis a receber “pagamentos por resultados” de diversas fontes internacionais.

Apesar dos esforços que estão sendo promovidos por diversos países e organizações internacionais, o mecanismo REDD+ vem enfrentando múltiplos desafios para sua implementação em larga escala. A elaboração de mecanismos de pagamentos por resultados é lenta e não há muitos países que efetivamente conseguiram reduzir o des-

matamento. Uma série de iniciativas de pagamentos por resultados, entre eles o Fundo Amazônia<sup>2</sup>, o Fundo de Parceria para o Carbono da Floresta (FCPF) do Banco Mundial<sup>3</sup> e o Programa REDD Early Movers (REM, em português: “REDD+ para pioneiros”), são as mais avançadas.

Em nível global, o Programa REM foi criado em 2011 para apoiar a enfrentar esses desafios, com a intenção de operar como financiamento de apoio à transição para o estabelecimento de um futuro regime financeiro operacional de REDD+ no âmbito da UNFCCC. Trata-se de uma iniciativa inovadora da Cooperação Oficial de Desenvolvimento Alemã, que tem por objetivo apoiar e premiar países ou entes subnacionais que assumiram iniciativas pioneiras de REDD+, e comprovaram resultados de conservação de suas florestas. Trata-se de uma peça inicial importante no

âmbito de uma trajetória de transição para uma economia de baixo carbono de médio a longo prazo. Assim, trata-se de um espaço de experimentação e aprendizado de uma nova abordagem de financiamento.

O Estado do Acre, no Brasil, foi o primeiro a receber remuneração por reduções de emissões através do Programa REM. Essa iniciativa pioneira atraiu a atenção de atores nacionais e internacionais e gerou interesse em relação aos elementos que levaram ao seu sucesso. Para atender a essa demanda, foi elaborada uma análise abrangente das lições de implementação da primeira fase (2012-2018)<sup>4</sup> do Programa REM no Acre. Esta publicação resume e ressalta as dez principais lições, visando informar e inspirar outras iniciativas subnacionais e jurisdicionais, interessadas na implementação de mecanismos de REDD+.

## Acre: o pioneiro

O Acre, juntamente com os demais estados da Amazônia Brasileira, conseguiu reduzir o desmatamento de forma expressiva durante a última década. Entre 2004 e 2017, o Acre alcançou uma redução de aproximadamente 65%, sendo que as maiores reduções aconteceram até 2015, quando o desmatamento voltou a subir.

Dado esses resultados positivos e o cenário de pioneirismo de elaboração de políticas ambientais, a primeira fase do Programa REM Acre foi implementada entre 2012 e 2018, com recursos provenientes da República Federal da Alemanha<sup>5</sup>, que remunerou com 25 milhões de Euros equivalentes a reduções de emissões de 6,572 milhões de toneladas de CO2 referente ao período de 2011 a 2015.

O nível de referência seguiu a metodologia adotada para o Fundo Amazônia, com a linha de base correspondendo à média de desmatamento verificado no Acre no período de 2001 a 2010. Para o cálculo das taxas anuais de desmatamento foram utilizados os dados do Projeto de Monitoramento do Desmatamento na Amazônia Legal por Satélite (Prodes), gerados pelo Ins-

tituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE) para toda a Amazônia Legal.

## Viabilização de uma abordagem Subnacional

Um dos grandes desafios do REDD+ no mundo é como lidar com escalas de implementação, considerando que países como o Brasil detêm largas extensões de terras e florestas, divididas em unidades subnacionais (por exemplo, estados) inseridas em pactos federativos, com políticas e realidades diversas.

A experiência no Acre foi o primeiro caso de aplicação da chamada abordagem subnacional-jurisdicional de REDD+<sup>6</sup>. Esta abordagem permitiu o desenho de uma implementação que tomou em conta as realidades locais do Estado, envolvendo de forma mais relevante atores locais para traçar estratégias de combate ao desmatamento, bem como maior flexibilidade e o atendimento às especificidades locais na repartição de benefícios.

A abordagem subnacional possibilitou ainda, testar ideias e obter resultados mais rápidos, já que se tratava de uma área menor, e assim, mais administrável. No entanto, a implementação não se deu de forma isolada, mas em

<sup>5</sup> Através do Ministério da Cooperação Econômica e do Desenvolvimento (BMZ), e do Ministério do Meio Ambiente, Proteção da Natureza e Segurança Nuclear (BMU)

<sup>6</sup> Note que esta abordagem é distinta daquelas baseadas em projetos privados de REDD+, uma vez que envolve escalas de implementação maiores, possibilitando uma compreensão mais holística sobre a dinâmica do desmatamento e desenho de soluções para enfrentá-lo.

## O Nível de Referência do Estado do Acre, conforme Acre Carbon Standard (ACS)

Em Base do desmatamento ocorrido no período 2001-2010

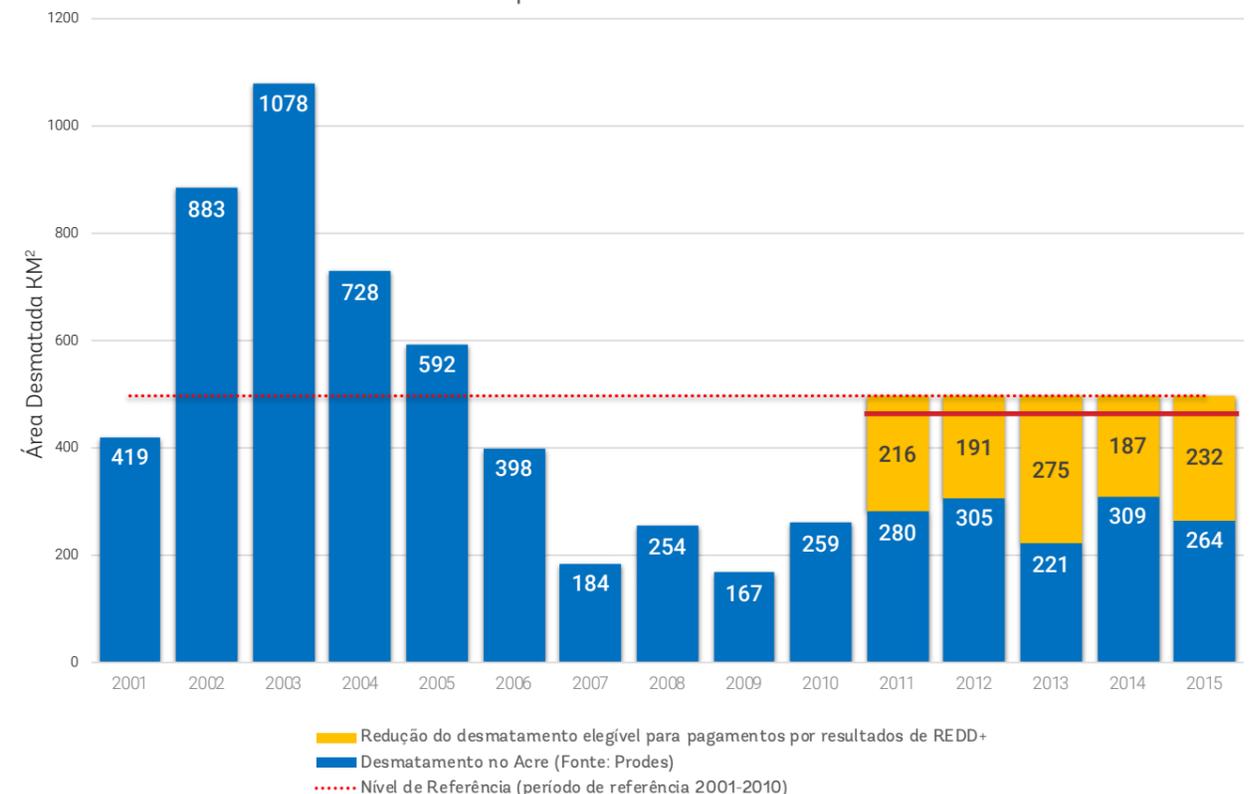


Gráfico 01: Nível de referência do Estado do Acre (ACS)

<sup>1</sup> Sigla que se refere à Redução de Emissões de Gases de Efeito Estufa provenientes do Desmatamento e da Degradação florestal

<sup>2</sup> <http://www.fundoamazonia.gov.br/pt/home/>

<sup>3</sup> <https://forestcarbonpartnership.org>

<sup>4</sup> A primeira fase do Programa REM no Acre foi implementada no período de 2012 a 2018, remunerando reduções de emissões realizadas no período de 2011 a 2015, ou seja, antes do estabelecimento de um sistema nacional.



constante diálogo e alinhamento com o nível nacional. As experiências do Acre, por exemplo, fomentaram e impulsionaram as discussões e encaminhamentos em nível nacional, em que técnicos e atores da sociedade civil participaram ativamente da construção de Estratégia Nacional para REDD+ brasileira (ENREDD+) e de suas instâncias. A implementação do Programa REM permitiu ao Acre e aos demais estados avaliar as necessidades de recursos para a operacionalização das estratégias de REDD+, subsidiando assim as propostas e negociações referentes à repartição de benefícios em nível nacional.

Dado que a abordagem para REDD+ adotada pela UNFCCC é de abrangência nacional e a apresentação dos resultados responsabilidade do país membro da Convenção, foi necessário acordar procedimentos com o governo estadual e federal. A ENREDD+ foi elaborada enquanto o Programa REM Acre já estava em implementação no Acre. A ENREDD+ foi lançada em 2016, com enfoque em ações coordenadas de prevenção e controle do desmatamento e nas demais atividades no âmbito de REDD+. Em 2015 foi criada a Comissão Nacional para REDD+ (CONAREDD+), que determinou, entre outras regras, os limites de captação de pagamentos por resultados de redução de emissões provenientes do desmatamento no bioma Amazônia: 40% dos recursos são destinados ao Governo Federal e 60% para os nove estados do bioma amazônico. Esta resolução estabeleceu o acordo entre o governo federal e os estados sobre como implementar REDD+ no país.

Outra questão importante foi identificar uma forma de contabilizar as reduções de emissões no Acre ano a ano. Desde o início, foram utilizados os dados do PRODES, o que certificava alinhamento com a abordagem nacional. Além disso, foi elaborado um padrão metodológico próprio denominado Acre Carbon Standard (ACS), e o Acre estabeleceu uma plataforma de registro para o SISA junto à Markit Environmental Registry<sup>7</sup>. Em 2016, essa plataforma migrou para o nível nacional com a criação do Information Hub Brasil (Info Hub), criado pelo Ministério do Meio Ambiente<sup>8</sup>, e conectado com o REDD+ Info Hub da UNFCCC.

**Lição 1:** Há diversas vantagens em começar a implementar o REDD+ no nível subnacional, como testar ideias numa área menor e obter resultados mais rápidos, envolvendo os agentes locais de forma mais efetiva. Mas os programas que apoiam a implementação dessas iniciativas devem se certificar de que há um diálogo contínuo entre o nível subnacional e nacional, a fim de comunicar aprendizados, alinhar políticas e expectativas, e assegurar uma coerência na contabilidade de carbono.

### Ambiente favorável para implementar e testar

Além da redução geral do desmatamento nos estados da Amazônia brasileira<sup>9</sup>, no caso do Acre, considerou-se ainda que o estado havia avançado na estruturação de pré-requisitos normativos e operacionais ainda não disponíveis em nível nacional ao início do Programa REM Acre. Este quadro era resultante da trajetória de duas décadas de vontade social e política<sup>10</sup> que gerou um ambiente favorável para a elaboração de políticas públicas voltadas para o comando e controle do desmatamento, conservação florestal, desenvolvimento sustentável e fortalecimento de espaços de governança, destacando o Plano de Prevenção e Controle do Desmatamento e Queimadas (PPCDQ) e o Zoneamento Ecológico-Econômico do Estado do Acre (ZEE), entre outros.

Havia ainda um longo histórico de fomento à participação dos povos indígenas, das populações tradicionais e dos agricultores familiares nas discussões e tomadas de decisão, o reconhecimento e fortalecimento das organizações de base e o estabelecimento de instrumentos de ordenamento territorial. Programas de fortalecimento de cadeias produtivas e apoio a atividades florestais foram um

<sup>7</sup> Cf. <https://ihsmarkit.com/index.html>

<sup>8</sup> Cf. <http://redd.mma.gov.br/en/infohub>

<sup>9</sup> <https://climatepolicyinitiative.org/wp-content/uploads/2013/05/Como-DETER-o-Desmatamento-na-Amazonia-O-Impacto-da-Mudanca-na-Politica-de-Comando-e-Controle-Sumario-Executivo.pdf>

<sup>10</sup> Vale ressaltar que desde o início dos anos 2000, a implementação das estratégias vinha sendo apoiada por grandes programas de investimentos com recursos nacionais (especialmente pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, BNDES) e internacionais (principalmente Banco Mundial e Banco Interamericano de Desenvolvimento, BID)

diferencial do contexto acreano, que não encontra equivalente em outras partes do mundo.

Isso tudo foi combinado com a realização de uma série de investimentos estratégicos em infraestrutura, visando a transformação da base econômica do estado em direção a uma economia florestal, agrícola e de baixo carbono.

A iniciativa pública mais relevante para a implementação do Programa REM no Acre foi o Sistema Estadual de Incentivos a Serviços Ambientais (SISA), estabelecido pela Lei Estadual 2.308 de 2010. Sua elaboração foi precedida de um extenso processo de consulta pública, prevendo que o sistema seja operacionalizado por meio de programas que abordam várias opções de serviços ambientais. O primeiro a ser elaborado foi o Programa de Incentivos a Serviços Ambientais do Carbono (ISA Carbono), concebido para captar, prover e dar sustentabilidade de recursos financeiros ao estado, visando implementar seus planos e estabelecer a repartição dos benefícios para atores que conservam, preservam ou recuperam os ativos florestais.

Por meio do ISA Carbono foi possível a primeira transação financeira do SISA, o Programa REM Acre, que premia as emissões de CO<sub>2</sub>e evitadas.

**Lição 2:** O REDD+ terá melhores chances de ser bem-sucedido em países e jurisdições subnacionais onde houver clara vontade política, esforços e iniciativas que alinhem o desenvolvimento rural e a proteção ambiental com um foco na construção de uma economia de baixo carbono e empoderamento e inclusão de atores direta e indiretamente ligados a floresta.

### Gestão e Governança

O SISA opera com uma estrutura institucional que separa as funções e responsabilidades de consulta, orientação e validação junto à sociedade civil; regulação, controle monitoramento e registro; execução e repartição dos benefícios e articulação com políticas públicas.

O desenho intersetorial e o envolvimento de diversas secretarias de governo,

### Gestão do Programa REM

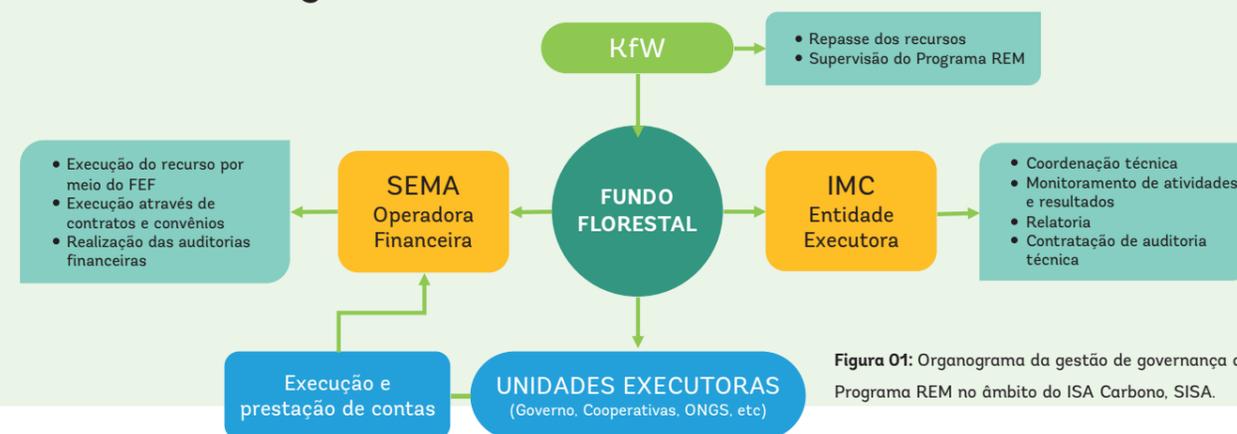


Figura 01: Organograma da gestão de governança do Programa REM no âmbito do ISA Carbono, SISA.

assim como de entes da sociedade civil, contribuiu significativamente para uma implementação interdisciplinar e intersetorial que levou aos bons resultados do Programa REM Acre. Destaca-se:

- A liderança política do próprio governador e da Casa Civil foram consideradas fundamentais para as negociações com o governo federal e para o posicionamento do Acre em nível nacional e internacional.
- O estabelecimento do Grupo de Trabalho Indígena (atualmente Câmara Temática Indígena) e do Grupo de Trabalho Mulher, ajudou na ampliação dos espaços de construção e interlocução do Programa, e contribuíram para efetivar a participação e implementar ações concretas e direcionadas.

- A participação da Procuradoria Geral do Estado (PGE) trouxe respaldo jurídico para mediação de conflitos e tomas de decisões.
- O Tribunal de Contas do Estado realizou auditorias na administração pública e demais entidades conveniadas anualmente. Além disso, o Programa REM Acre contratou várias auditorias financeiras externas independentes para avaliação da execução financeira e uma auditoria técnica, o que conferiu transparência e credibilidade.

No entanto, o Acre também enfrentou desafios ao implementar o primeiro programa de REDD+ jurisdicional. Os órgãos diretamente encarregados da gestão tiveram que ser fortalecidos para poder gerir uma iniciativa da proporção do Programa REM. Gargalos como a falta de uma unidade de gestão específica e de um manual operacional tiveram que ser superados ao início do Programa. As organizações locais tiveram muitas dificuldades com os procedimentos que necessitam ser seguidos na aplicação de recursos públicos. Mesmo nos órgãos governamentais houve casos de morosidade na prestação de contas técnica e financeira.

**Lição 3:** O desenho intersetorial e implementação interdisciplinar integrando vários setores do executivo e judiciário, assim como a sociedade civil de forma que as funções e responsabilidades não conflitem, mas se complementem, demanda recursos, mas são primordiais para o sucesso do Programa. Além da integração da perspectiva indígena e das mulheres, é necessário também dar espaço aos jovens nos fóruns de discussão e tomada de decisão, fazendo com que suas demandas sejam identificadas e atendidas.

**Lição 4:** Na agenda indígena, foi fundamental o investimento para preparar editais específicos, manter um grupo de trabalho indígena para acompanhar e assessorar o desenvolvimento, a aprovação e o acompanhamento das propostas de projetos. Assim foi possível enfrentar dificuldades de acesso à divulgação dos editais; mobilidade para apresentação de documentações para participar deste processo e dificuldades na elaboração técnica dos projetos e organização dos documentos a serem apresentados pelas associações.

**Lição 5:** A complexidade técnica do REDD+ requer formação e aprimoramento técnico contínuo e alocação de tempo suficiente para questões inerentes ao gerenciamento de um Programa de pagamentos por resultado. Isso inclui apoio na capacitação de gestores como também in loco às organizações proponentes (menores, sem preparo técnico e locais), o que muitas vezes requer uma logística onerosa, devido às distâncias.

### Repartição de Benefícios (Investimentos)

Não existe uma fórmula específica estabelecendo como os países devem distribuir os recursos oriundos do pagamento por resultados pelo mecanismo REDD+. Em um contexto de poucas experiências de repartição de benefícios no nível internacional, foi pactuado com o Acre investir os pagamentos por resultados em uma repartição de benefícios, que por sua vez prevê dois tipos de investimentos: a) no aprimoramento das bases e do funcionamento do SISA e das políticas públicas associadas, cujo beneficiário é a população do Acre como um todo<sup>11</sup>; b) em subprogramas que aplicam a lógica de estoque-fluxo programático.

O conceito de “estoque-fluxo”<sup>12</sup> propõe três abordagens principais para compartilhar benefícios: i) estoque – a atores que protegem e conservam a floresta, como grupos indígenas; ii) fluxo – atores que adereçam os vetores de desmatamento; iii) e o terceiro visa trabalhar com estruturas de programas existentes do Estado, como o SISA, facilitando assim suas operações.

Essa abordagem de “estoque e fluxo programático” contribuiu para o sucesso do SISA. O SISA fornece uma estrutura para a distribuição de fundos a diferentes programas, iniciativas e instituições. Em vez de canalizar incentivos e atribuir contribuições ao proprietário individual ou unidade territorial, os incentivos são promovidos por meio de subprogramas que visam diferentes grupos de benefi-



<sup>11</sup> Beneficiários do SISA são definidos pela sua lei de criação  
<sup>12</sup> [https://ipam.org.br/wp-content/uploads/2017/04/publicacao\\_REDD\\_EarlyMovers\\_web.pdf](https://ipam.org.br/wp-content/uploads/2017/04/publicacao_REDD_EarlyMovers_web.pdf)

ciários. A maioria das medidas apoiadas já estava em vigor antes da criação do SISA. Os fundos REM catalisam e aceleram sua implementação e ajudam a aumentar a escala e o impacto dos subprogramas. Fóruns participativos com representantes da sociedade civil monitoram o financiamento desembolsado por essa abordagem programática de estoque e fluxo, com o objetivo de melhorar sua transparência.

À época da negociação do primeiro contrato do Programa REM Acre, com recursos do BMZ, a expectativa era que a proporção entre o fortalecimento do SISA e das políticas públicas correlatas e o beneficiamento dos atores na ponta fosse ao menos de 50% a 50%, mas encorajava-se o Acre a apresentar uma proposta que privilegiasse a ponta. O Governo acolheu esta argumentação e o acordo foi fechado com uma distribuição de 70% para a repartição de benefícios na ponta e 30% para a estruturação do SISA e das políticas públicas associadas. Além de sinalizar o comprometimento com a geração de resultados e impactos locais, a proposta considerava que, paralelamente, outros programas e projetos também apoiavam o fortalecimento institucional dos órgãos estaduais ambientais e florestais (financiados, por exemplo, pelo Banco Mundial, Banco Interamericano de Desenvolvimento e Fundo Amazônia). Esta abordagem foi reforçada quando foi efetivado o segundo contrato de apoio à implementação do Programa REM Acre, com recursos do BMU, em fins de 2013. Este contrato previa que 90% dos recursos fossem alocados à implementação na ponta e 10% para o fortalecimento do SISA.

## Distribuição dos Investimentos por Contrato e Finalidade

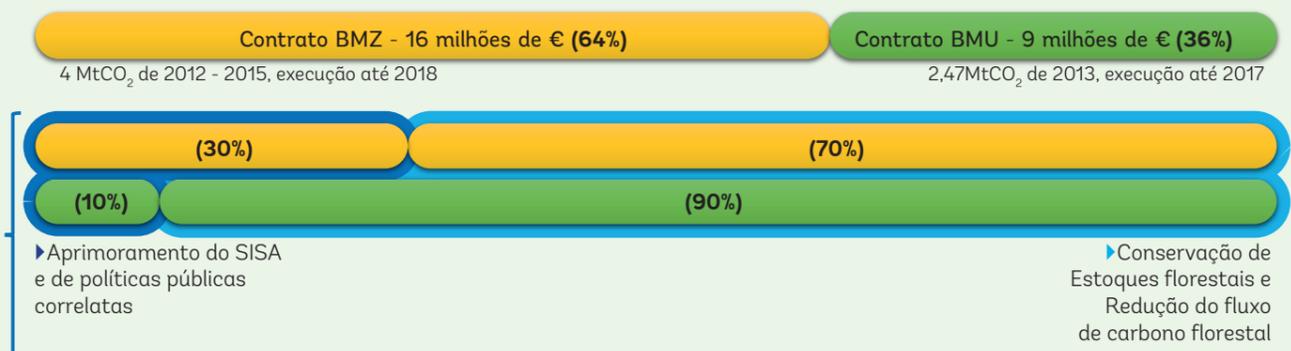


Figura 02: Porcentagem dos recursos alocada pelo Programa REM Acre

Quando se trata de beneficiários dos recursos monetários e não-monetários advindos de REDD+, a literatura<sup>13</sup> sugere seis tipos: (i) atores que contribuíram diretamente para a redução das emissões; (ii) atores que detêm direitos legais ao carbono sequestrado; (iii) agentes de preservação que historicamente vêm defendendo a floresta; (iv) agentes facilitadores do processo, como o governo; (v) atores mais pobres; (vi) compensação a atores que incorrem em custos diretos para diminuir emissões.

Seguindo a tendência mundial, a abordagem adotada no Acre foi de caráter misto, o que possibilitou não apenas beneficiar os agentes de preservação (como os beneficiários extrativistas e indígenas que historicamente vêm preservando a floresta), como também adotar uma estratégia de desenvolvimento das demais comunidades rurais (p. ex. famílias de produtores familiares, comunidades mais carentes e remotas, raramente atendidas anteriormente, conseguiram acessar e executar os recursos do Programa REM Acre).

O Programa REM Acre ainda se preocupou em dar um caráter de incentivo e não compensação aos benefícios, visando novas reduções de desmatamento e de emissões. Entendeu-se que a mudança de comportamento seria alcançada através da transformação dos sistemas produtivos e pela consolidação de políticas públicas já existentes. Tendo em vista o histórico de ocupação do estado, com vários casos de indefinição fundiária, optou-se por dispensar a apuração da contribuição individual dos beneficiários (famílias/pessoas) à redução do desmatamento ou à conservação das florestas. A distribuição de benefícios individuais seria pouco viável no estado

e poderia gerar dúvidas quanto à sua legitimidade, além de poder incitar conflitos e levar a incentivos perversos que fomentassem o desmatamento. Além disso, a disponibilidade limitada de recursos poderia ter dificultado a realização de investimentos estratégicos mais concentrados, necessários no âmbito de uma estratégia de transição para formas sustentáveis de uso dos recursos naturais.

Uma premissa do Programa REM Acre era que a canalização de recursos para o apoio a políticas e programas existentes no estado promoveriam o fortalecimento dos sistemas e iniciativas já estabelecidos e permitiriam a realização de investimentos estratégicos em escala. No entanto, efetivamente houve apoio tanto a programa e sistemas já existentes, especialmente para viabilizar o início tempestivo do programa, como a iniciativas inovadoras e experiências novas.

Assim, o reinvestimento de recursos se deu de uma forma pragmática em consonância com os seguintes Subprogramas:

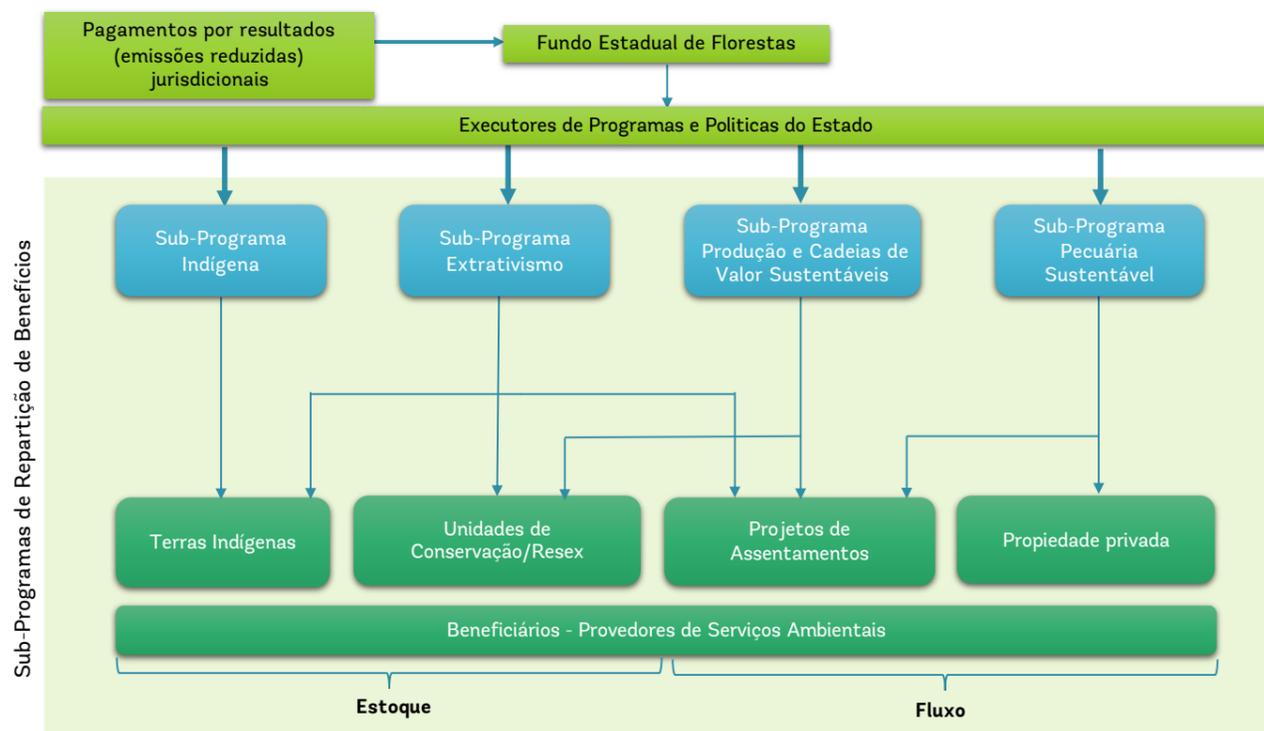


Figura 03: Repartição de benefícios por subprogramas

13 <https://www.ecologyandsociety.org/vol18/iss4/art52/>

SUBPROGRAMAS	Indígena	Extrativismo	Produção Familiar	Pecuária Diversificada Sustentável
BENEFICIÁRIOS	Indígenas	Extrativistas e Agroextrativistas	Produtores agrícolas	Produtores de pecuária
TERRITÓRIOS	Terras indígenas	Reservas Extrativistas, Florestas Públicas, Projetos de Assentamento Diferenciados	Projetos de Assentamento Tradicionais	Propriedades Privadas e não definidas
ATIVIDADES	Implementação de sistemas agroflorestais para segurança alimentar, planos de gestão territorial, resgate cultural	Extração e beneficiamento de produtos florestais e da agricultura para segurança alimentar	Diversificação da agricultura familiar e criação de animais em pequena escala	Recuperação de áreas degradadas, diversificação de pecuária e piscicultura
	Conservação do estoque		Redução do fluxo	

Figura 04: Abordagem estoque e fluxo do Programa REM

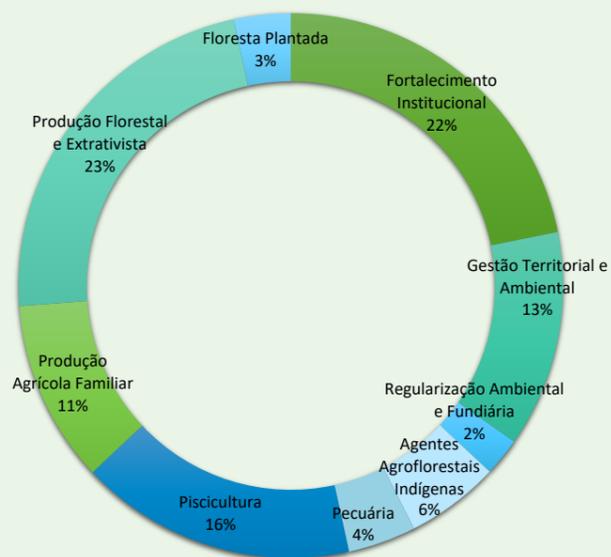
Para os recursos de pagamento por resultados foram elaborados planos de investimento, que, comparados a outros programas, eram simplificados, detalhando o volume de recursos a serem investidos em cada Subprograma e linha de ação.

Embora somente a redução do desmatamento seja considerada como base para o cálculo do pagamento, o Programa REM fomentou todas as atividades associadas ao conceito de REDD+: redução do desmatamento e da degradação florestal, manejo sustentável de florestas, conservação e aumento de estoques florestais.

O Programa REM Acre possibilitou investimentos em um leque diversificado de atividades produtivas sustentáveis, como mostra a figura abaixo.

## Programa Global REDD Early Movers

Repartição de Recursos (R\$)



Produção Florestal e Extrativista	19.485.929,94
Fortalecimento Institucional	18.648.616,59
Piscicultura	14.004.000,00
Gestão Territorial e Ambiental	10.978.557,73
Produção Agrícola Familiar	9.238.136,25
Agentes Agroflorestais Indígenas	4.745.940,00
Pecuária	3.450.000,00
Floresta Plantada	2.879.844,10
Regularização Ambiental e Fundiária	1.931.847,42

Gráfico 01: Quadro de Repartição dos Recursos por Atividade dos subprogramas do REM

Para pleitear o recebimento dos recursos previstos no plano de investimento, cada proponente devia formular projetos, de acordo com os Subprogramas do Programa REM Acre. Estes projetos podiam ser apresentados por organizações governamentais, como secretarias estaduais ou prefeituras, e não-governamentais, como cooperativas, associações e organizações da sociedade civil, conforme critérios de elegibilidade e eram submetidos à aprovação de um comitê executivo interinstitucional. Para o Subprograma indígena foram feitas chamadas publicas específicas.

A fim de assegurar que organizações locais pudessem acessar e gerir os recursos de forma a incentivar um bom desempenho dos projetos, o Programa REM Acre propiciou apoio intensivo durante toda primeira fase. Ao longo da implementação, foram processados um total de 130 convênios e termos de cooperação com 64 executores.

## Alocação de recursos de acordo com o tipo de proponente

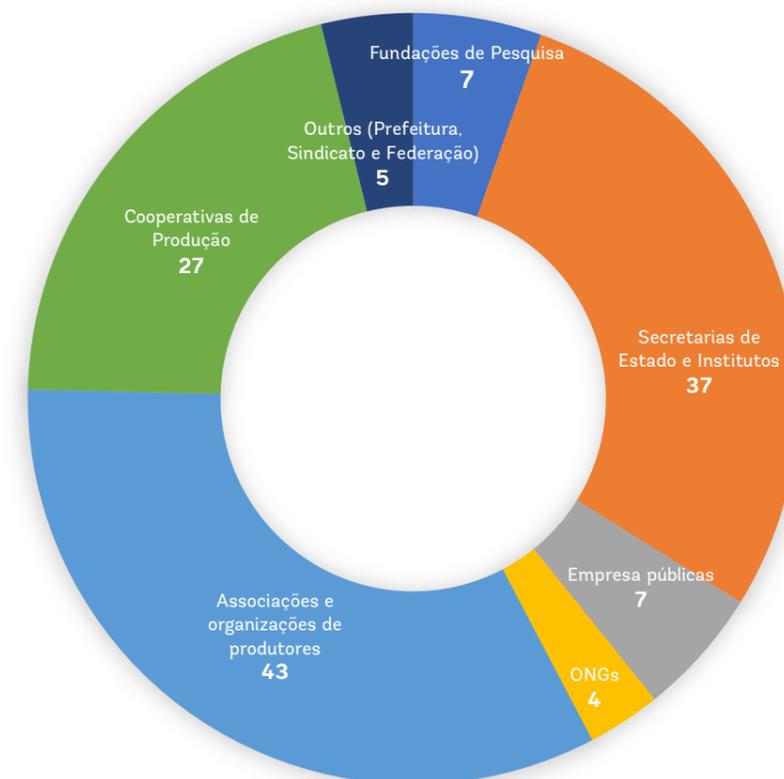
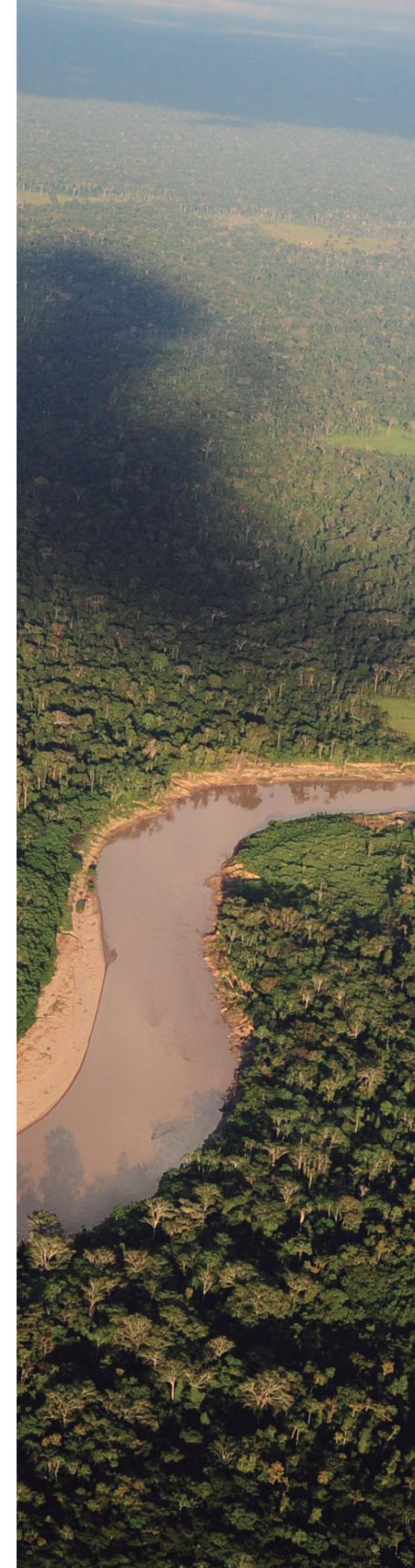


Gráfico 02: Alocação de recursos de acordo com o tipo de proponente

O grande número de projetos implementados teve lados positivos e negativos. De um lado, demonstra que o Programa REM Acre conseguiu alcançar um público amplo e diverso, e a execução pelas organizações locais contribuiu para fortalecer as suas capacidades de gestão de projetos e um alcance de um grande número de beneficiários, muitos dos quais em localidades remotas e não alcançadas por outras iniciativas.

Por outro lado, sugere uma pulverização do repasse de recursos e sobrecarga da unidade gestora de projetos. Isto poderia ser reduzido pelo uso de organizações aglutinadoras, que gerem projetos maiores, reunindo vários pequenos atores. Essa abordagem já foi experimentada em diferentes arranjos no Fundo Amazônia.



**Lição 6:** Ao desenhar sistemas de repartição de benefícios é importante considerar o histórico de ocupação da terra e a dinâmica do uso do solo, levando em conta as peculiaridades socioeconômicas dos povos e comunidades tradicionais (os potenciais beneficiários), a fim de promover o uso sustentável e reduzir o desmatamento. Em casos de situações fundiárias complexas, a distribuição do recurso do Programa de forma individual, além de pouco viável, pode gerar dúvidas quanto à sua legitimidade. Para estes contextos, sugere-se priorizar os produtores que estejam vinculados a associações ou cooperativas em áreas de vulnerabilidade ou de maior incidência do vetor do desmatamento.

**Lição 7:** O Programa REM apostou num sistema de repartição de benefícios flexível, que foi se adaptando e melhorando ao longo da implementação. Ao invés de compensar apenas os atores que reduziram o desmatamento, foi implementado na prática o conceito de estoque e fluxo, onde os benefícios são distribuídos de maneira equilibrada tanto para aqueles atores que reduzem as emissões de gases de efeito estufa (fluxo), como para aqueles que conservam suas florestas (estoque de carbono florestal). Esta abordagem gera incentivos para reduções continuadas e para a permanência de estoques. Os recursos alcançaram um grande número de beneficiários na ponta (70-90%) e consideraram construções participativas (especialmente na repartição de benefício indígena).



## Salvaguardas

Salvaguardas são diretrizes que visam potencializar os impactos positivos e reduzir os impactos negativos relacionados as ações de REDD+, para as quais existe uma definição pela UNFCCC<sup>14</sup>. Essas salvaguardas, de modo geral, visam garantir que as iniciativas de REDD+ abordem de maneira adequada questões sensíveis, como os direitos de povos indígenas e comunidades tradicionais, a participação social, a preservação de ecossistemas naturais, a permanência dos resultados de REDD+ alcançados e o risco de deslocamento da pressão por desmatamento e degradação florestal para outras áreas.

A definição da abordagem de identificação e monitoramento das salvaguardas de REDD+ no Acre aconteceu paralelamente às discussões e aos processos de consulta do SISA, a partir de 2010, e, portanto, antecede a negociação e implementação do Programa REM Acre. A implementação das salvaguardas no âmbito do SISA esteve desde o início estreitamente orientada aos princípios, critérios e indicadores da Iniciativa Internacional de REDD+ Social and Environmental Standards (REDD+ SES), que propõe um processo metodológico composto de 10 passos, estabelecendo princípios, critérios e indicadores para o monitoramento das salvaguardas. O Acre está entre as primeiras jurisdições do mundo a usar as diretrizes e ferramentas da Iniciativa e a primeira a ter uma avaliação internacional da iniciativa realizada.

Apesar de diversos esforços terem sido feitos para capacitar agentes implementadores ao longo da implementação da primeira fase, o sistema de salvaguardas e o seu monitoramento se mostraram complexos e desafiadores na implementação. Mesmo com o apoio de um processo de capacitação e acompanhamento específico, vários atores apontaram os desafios de implementar as ações com a expertise e qualidade necessárias.

Ainda, houve uma falta de identificação de indicativos mais imediatos e práticos para o acompanhamento no nível do programa, que deveriam ser incorporados ao monitoramento da implementação do Programa desde o início.

**Lição 8:** Processar a complexidade das temáticas REDD+ no âmbito de uma estrutura de salvaguardas não é uma tarefa simples, e requer treinamento técnico contínuo. O Acre vem visitando essa agenda desde 2010, e está entre as primeiras jurisdições do mundo a explorar este tema junto a REDD+. No entanto, o estado ainda carece de preparo técnico contínuo para lidar com este tema que está se aperfeiçoando à medida que mais jurisdições aderem ao mecanismo de REDD+, e ainda se desenvolvendo, com crescentes e diversos requerimentos de doadores no âmbito das salvaguardas.

## Gestão do conhecimento e Comunicação

A gestão de conhecimento foi um desafio para o programa, devido à complexidade técnica, o grande número de parceiros e atividades apoiados e a falta de planejamento inicial para o enfrentamento deste desafio, visto a dimensão que o Programa alcançou. A distribuição das atribuições de coordenação entre uma coordenação técnica (IMC) e outra coordenação financeira (FEF/SEMA), por exemplo, apesar de assegurar independência, dificultou o fluxo de informação tanto para a governança quanto para a relatoria do Programa.

Mostrou-se que a disponibilidade de informações abrangentes e atualizadas sobre a implementação teria contribuído para o enfrentamento de eventuais críticas.

**Lição 9:** É recomendável o investimento em comunicação técnica e de conteúdo e que acompanhe todo o período de implementação de Programas por pagamento por resultado a fim de informar não apenas a governança, mas atores da sociedade civil, doadores, e outros agentes que queiram aprender com os erros e acertos do programa.



## Monitoramento

REDD+ se configura como um programa de pagamento por resultados. Ou seja, os objetivos (colocando de forma simples – a redução das emissões do desmatamento e degradação) devem ser alcançados antes da realização do pagamento. Como o objetivo da transação já foi alcançado, não faz sentido impor condições de como os recursos devem ser gastos.

Assim, diferentemente de projetos tradicionais, a concepção do Programa REM Acre não previa uma ênfase específica no monitoramento de impacto da aplicação dos recursos, posto que eram percebidos como remuneração de resultados já alcançados anteriormente.

Tendo isto em vista, o Programa REM não requereu a ligação entre investimentos e redução do desmatamento no desenho inicial do Programa. Em consequência, não houve análise quantitativa e completa sobre impactos, p.ex. sobre geração de renda, desmatamento e políticas públicas, já que isso iria além do conceito inicial do REDD+ e do Programa REM.

No entanto, o Acre, por sua vez, se interessou em monitorar o impacto do programa de maneira voluntária. Somado a isso, ao longo da implementação, as demandas de prestação de contas em relação aos investimentos se intensificaram, por parte, tanto da sociedade civil, quanto dos doadores, do próprio KfW, e dos demais atores do SISA. Assim, paulatinamente foram tomadas medidas no sentido de aumentar as capacidades e ações de monitoramento.

Algumas das implicações de não ter sido estabelecido um sistema de monitoramento de impacto robusto no começo do projeto, são:

- Não é possível avaliar no curto prazo se os incentivos apoiados efetivamente contribuem à continuidade da contenção do desmatamento;
- Não se sabe ao certo se as políticas públicas priorizadas foram as opções mais efetivas.
- A operacionalização descentralizada por meio de diversas secretarias e associações, e consequentemente a coleta sistematizada e consistente de informações e dados, apresentou-se como grande desafio.

**Lição 10:** Como o REDD+ paga por resultados já alcançados, numa lógica “pura” de pagos por resultados não faz sentido o doador/comprador/financiador impor condições de como os recursos devem ser gastos. Assim, programas como o REM Acre tendem a não exigir monitoramento dos investimentos feitos com esse recurso. No entanto, caso o recebedor dos recursos escolha reinvestir os recursos na proteção da floresta e seu uso sustentável, faz sentido, desde o começo do programa, desenhar um processo de planejamento estratégico, com prioridades claras e aplicação de requerimentos de documentação e monitoramento mínimos com indicadores quantitativos e qualitativos. Um melhor entendimento dos impactos (positivos e negativos) ajuda a gerar lições não apenas para continuar aprimorando o Programa, mas também para servir de exemplo para outras iniciativas, o que pode ajudar a reduzir seu tempo e custo de implementação.





## Conclusões e próximos passos

Entre as conclusões gerais sobre a implementação da primeira fase do Programa REM no Acre destacam-se:

- O Programa REM no Acre pode ser considerada uma iniciativa bem-sucedida de implementação de uma abordagem pioneira de REDD+. A implementação forneceu uma prova de conceito para a abordagem jurisdicional subnacional.
- As estruturas de governança e gestão, a despeito de todos os desafios enfrentados, viabilizaram a operacionalização dentro dos prazos estipulados e geraram contribuições relevantes para a implementação das políticas públicas de prevenção e controle do desmatamento no Acre, além de contribuir como insumos relevantes para as discussões nacionais e internacionais de REDD+.
- Para o apoio a programas e políticas já existentes e com mecanismos de implementação em operação, é importante assegurar a aplicação de rotinas robustas de documentação de ações e resultados, especialmente quando estas iniciativas recebem recursos de diferentes fontes nacionais e internacionais.
- Estes elementos são relevantes para a prestação de contas aos financiadores e ao público em geral, mas também são de importância fundamental para avaliar o alcance e os impactos dos programas e suas estratégias.
- O funcionamento das instâncias de governança do SISA asseguraram a transparência e participação necessárias para garantir a legitimidade e promover a negociação da equidade da alocação dos recursos de REDD+.
- O Programa REM deve ser visto como peça importante de uma trajetória de transição de médio a longo prazo. Não é um programa isolado, mas um espaço de experimentação e aprendizado de uma nova abordagem de financiamento e de política pública de transição para uma economia de baixo carbono.
- Em 2017, foi negociada a segunda fase do Programa REM no Acre, que está atualmente em curso. O desenho dessa segunda fase tomou em conta aprendizados, especialmente em temas de gestão, gestão de conhecimento e monitoramento.



## GOVERNO DO ESTADO DO ACRE

**Gladson de Lima Cameli**  
Governador

**Wherles Fernandes da Rocha**  
Vice-Governador

**Geraldo Israel Milani Nogueira**  
Secretário de Estado de  
Meio Ambiente - SEMA

**Francisco Carlos da Silveira Cavalcanti**  
Presidente do Instituto de Mudanças  
Climáticas e Regulação de Serviços  
Ambientais - IMC

**Julie Messias e Silva**  
Diretora Executiva do IMC

### ELABORAÇÃO

Monika Röper, Marisa Camargo,  
Sâmia Milena Brandão

### REVISÃO

Francisco Carlos da Silveira Cavalcanti (IMC)  
Julie Messias e Silva (IMC)  
Christiane Ehringhaus (KfW)  
Bojan Auhagen (KfW)

### DIAGRAMAÇÃO

Luiz Brasil

### FOTOS

Alexandre Noronha  
Arquivo Secom Acre

