



A política de REDD+ na mídia

Um estudo de caso do Brasil

Peter H. May
Bruno Calixto
Maria Fernanda Gebara

Documento de trabalho 66

A política de REDD+ na mídia

Um estudo de caso do Brasil

Peter H. May

Bruno Calixto

Maria Fernanda Gebara

Documento de trabalho 66

© 2011 Center for International Forestry Research
Todos direitos reservados

Foto da capa por Karin Kaechele

May, P.H., Calixto, B. e Gebara, M.F. 2011 A política de REDD+ na mídia: um estudo de caso do Brasil. Documento de trabalho 66. CIFOR, Bogor, Indonesia

Traduzido de May, P.H., Calixto, B. and Gebara, M.F. 2011 REDD+ politics in the media: a case study from Brazil. Working Paper 55. CIFOR, Bogor, Indonesia

CIFOR
Jl. CIFOR, Situ Gede
Bogor Barat 16115
Indonesia

T +62 (251) 8622-622
F +62 (251) 8622-100
E cifor@cgiar.org

www.cifor.org

As opiniões emitidas nesta publicação são de responsabilidade dos autores. Elas não representam necessariamente a opinião do CIFOR, das instituições dos autores ou dos financiadores da presente publicação.

Sumário

Agradecimentos	v
Resumo executivo	vi
Introdução	viii
1. O contexto de REDD+	1
1.1 Avanços da Política de REDD+ no Brasil	2
2. Metodologia	4
2.1 Abordagem do enquadramento da mídia	4
2.2 Codificação da mídia	4
2.3 Uma análise dos 3Es	4
2.4 Jornais, artigos e entrevistas	6
2.5 Seleção de artigos	7
3. Resultados	8
3.1 Um retrato da mídia: Evolução da cobertura sobre mudanças climáticas e florestas na imprensa brasileira	8
3.2 Descrição dos artigos revisados	9
3.3 Eventos de REDD+ cobertos pela imprensa	11
4. Enquadramento dos artigos sobre REDD+	12
4.1 Análise dos enquadramentos da mídia	12
4.2 Nível de cobertura: escalas internacional, nacional, regional e local	13
4.3 Tópicos para enquadramento da mídia	14
5. Atores políticos	16
5.1 Quem molda o discurso sobre REDD+ no Brasil?	16
5.2 Defensores e adversários no enquadramento da mídia sobre REDD+	17
6. Relacionando metatópicos às posições dos atores políticos	20
6.1 Principais preocupações dos atores políticos sobre REDD+	20
6.2 Metatópico: Política e formulação de políticas	21
6.3 Metatópico: Economia e mercado	21
6.4 Metatópico: Ecologia	21
7. Síntese e conclusões	22
8. Referências	24
Anexo 1. Enquadramentos, temas e número de artigos	25

Lista de tabelas e figuras

Tabelas

1	Variáveis e níveis de análise dos meios de comunicação (mídia)	5
2	Os dez atores políticos mais citados, pelo número de menções	17
3	As dez organizações mais citadas pelo número de menções	17

Figuras

1	Proporção de artigos para cada palavra-chave primária	10
2	Número de artigos revisados relacionados à REDD+ publicados em cada ano do período de estudo, por publicação	10
3	Evolução dos tipos de enquadramento primário por ano	12
4	Número de artigos para cada nível de enquadramento primário por ano	13
5	Metatópicos sobre REDD+ identificados em artigos de jornais brasileiros	14
6	Representação organizacional dos atores políticos	18
7	Avaliação das perspectivas futuras sobre REDD+, pelos atores políticos, conforme expresso na mídia	18
8	Prioridades dos atores para os resultados de REDD+	20

Agradecimentos

O CIFOR, Centro para Pesquisa Florestal Internacional, analisa políticas, práticas e a implementação de REDD+ em seu Estudo Comparativo Global sobre REDD+, e dissemina as lições aprendidas para uma audiência nacional e global. Nosso objetivo é gerar conhecimentos e ferramentas práticas para apoiar os esforços para reduzir as emissões florestais de maneira eficaz, eficiente e equitativa, e que gerem co-benefícios, como a redução da pobreza e a conservação da biodiversidade. Este estudo sobre “a política de REDD+a mídia” é parte das metodologias do Estudo Comparativo Global para a pesquisa de políticas e processos nacionais de REDD+. Tais metodologias foram elaboradas por Maria Brockhaus, Monica Di Gregorio e Sheila Wertz-Kanounnikoff.

Somos especialmente gratos a Jeffrey Broadbent, Clare Saunders, Stephan Price e outros membros do projeto da Rede de Comparação de Políticas de Mudanças Climáticas (COMPON), pelo desenvolvimento e aplicação de uma metodologia sobre o discurso midiático a respeito de respostas nacionais aos regimes de mudanças climáticas globais propostos.

Gostaríamos também de agradecer a Myanna Lahsen por sua contribuição ao desenho geral do estudo, e a Luciana Ferreira da Silva, que validou nossa codificação dos artigos selecionados. Além disso, agradecemos aos cinco jornalistas nacionais que responderam a entrevistas detalhadas sobre as principais organizações, eventos e atores envolvidos no desenvolvimento da estratégia de REDD+ no Brasil. Contudo, os autores assumem total responsabilidade por erros remanescentes de interpretação.

Agradecemos o apoio recebido da Agência Norueguesa de Cooperação para o Desenvolvimento, a Agência Australiana para o Desenvolvimento Internacional, o Ministério Britânico para o Desenvolvimento Internacional, a Comissão Européia, o Departamento de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento da Finlândia, a David e Lucile Packard Foundation, o Programa sobre Florestas, a Agência de Desenvolvimento Internacional dos EUA, o Serviço Florestal do Departamento de Agricultura dos EUA, e a Academia Nacional de Ciências dos EUA.

Resumo executivo

A principal idéia de REDD—redução de emissões de desmatamento e degradação florestal—é compensar/incentivar indivíduos, comunidades, projetos e países que reduzam gases de efeito estufa (GEE) oriundos de atividades florestais e de uso da terra. Adotado dentro da Convenção Quadro das Nações Unidas para Mudanças Climáticas (CQNUMC), REDD objetiva compensar países tropicais pelos benefícios que suas florestas em pé oferecem para a mitigação das mudanças climáticas (como a emissão evitada e o aumento dos estoques de carbono).

O objetivo da presente análise é a caracterização da natureza do discurso de REDD na mídia brasileira entre 2005 e 2009, identificando os principais atores que lideraram esse debate e suas respectivas posições—como defensores ou refutadores de alguma posição específica em relação a REDD—e como essas posições evoluíram ao longo desse tempo. Essa análise contribui para o objetivo global do projeto do CIFOR sobre REDD, a identificação e caracterização de decisões chave e atores da rede política associada com a estratégia de REDD+ a nível nacional.

Para esse objetivo, uma análise de reportagens, artigos, notas e editoriais publicados nos 4 maiores jornais do Brasil foi realizada. A análise de mídia procurou especificamente responder as seguintes questões: (1) Como REDD+ é representado na mídia brasileira? (2) Que posições e políticas foram debatidas durante esse período? e (3) Quem está influenciando esses debates? A análise investiga o discurso de REDD em políticas e debates, identificando quadros (*frames*) e os principais atores e suas posições em relação a REDD, analisando diferentes variáveis em diferentes níveis. Somado a isso, foram conduzidas entrevistas com jornalistas que escrevem sobre REDD+ e assuntos relacionados nos principais jornais do Brasil.

A análise indicou que, mesmo com a importância global do desmatamento na Amazônia—a maior floresta tropical do mundo—o Brasil está apenas começando a caminhar em relação ao *design* de REDD e esses passos estão concentrados entre poucos atores.

O trabalho sugere que a mídia brasileira tem enfatizado assuntos econômicos e de elaboração de políticas públicas, não considerando muito os assuntos institucionais relacionados com a implementação de REDD (como definição de posse e direito de carbono). Contudo, entre os atores sociais diretamente envolvidos na implementação de REDD, o debate no Brasil é bem profundo, tendo progredido por bastante tempo, especialmente em relação ao desmatamento, crimes ambientais e justiça social. No entanto, esses temas não tem recebido a atenção da mídia jornalística.

Mesmo com a implementação de REDD ocorrendo no Brasil de maneira descentralizada, a análise demonstra que deliberações e resultados de nichos e encontros específicos não foram tão cobertos pela mídia, principalmente na Internet, onde a principal cobertura era sobre preparativos e resultados de grandes reuniões internacionais (como as Conferências das Partes—COPs - da CQMUNC).

A análise também revela que um número central de atores envolvidos no debate de REDD no Brasil é representado por organizações nacionais não governamentais, estados da Amazônia e o governo federal. A maioria desses atores considera REDD como algo positivo para o país e para a conservação florestal, mas eles discordam em relação a estratégias, distribuição e controle sobre recursos. A análise da mídia confirma que essa discordância entre atores em relação a implementação de estratégias de REDD domina o debate nacional e, na verdade, talvez tenha levado ao adiamento de decisões concretas em relação ao mecanismo a nível nacional.

Outra revelação importante é que a mídia teve capacidade de influenciar decisões e posições políticas no contexto brasileiro de REDD; por essa razão, a mídia teve sua atenção focada em assuntos que a maior parte dos atores tentaram de dominar, em vez de tocar na minúcia de implementação da política. Durante os estágios iniciais da definição política de REDD, jornalistas perceberam esse cenário de políticas públicas como aquele de primeira importância.

Introdução

Supõe-se geralmente que a mídia de massa influencia políticas e processos políticos (Crow 2010). Embora os meios de comunicação possam criar consciência sobre questões políticas (Crow 2010), eles também podem contribuir para a criação de uma identidade política (Dittmer 2005, em Boykoff 2008). Atores no papel de empreendedores de políticas muitas vezes influenciam políticas e processos de forma similar à da mídia (Kingdon 1995, em Crow 2010).

Este documento usa uma análise de mídia para examinar como a mídia brasileira tem abordado o tema da redução das emissões por desmatamento e degradação (REDD+), com o objetivo de avaliar como a abordagem da imprensa está influenciando essa arena política no Brasil.

Este estudo faz parte do Estudo Comparativo Global sobre REDD+ (GCS), do CIFOR, que analisa políticas, práticas e a implementação de REDD+ e dissemina as lições aprendidas para uma audiência nacional e global.¹ O objetivo do CIFOR é gerar conhecimento e ferramentas práticas para apoiar os esforços para reduzir as emissões florestais de maneira eficaz, eficiente e equitativa (3Es), e que gerem co-benefícios, como a redução da pobreza e a conservação da biodiversidade (3Es+).

Através da ótica conceitual do enquadramento da mídia, analisamos 245 artigos (de um total de 409 selecionados), cobrindo tópicos relacionados

a REDD+ publicados em quatro jornais de grande circulação no Brasil. A maioria dos artigos analisados foram enquadrados em relação ao desenho de estratégias e políticas para REDD+, tanto a nível nacional como internacional. Nós também identificamos um grupo central de atores que se tornou influente na pesquisa e implementação de REDD+ no Brasil. As principais preocupações políticas que examinamos estão relacionadas com a eficácia e adicionalidade de REDD+. O estudo também reflete a respeito da posição brasileira de favorecer um mecanismo não ligado aos mercados de carbono ou as metas de redução de emissões dos países desenvolvidos.²

A análise de mídia visa responder especificamente às seguintes perguntas: (1) Como REDD+ é representado na mídia brasileira? (2) Quais são as políticas e posições relacionadas a REDD+ em debate na mídia brasileira? e (3) Quem está influenciando essas discussões?

O trabalho está organizado em quatro seções principais: (1) o contexto de REDD+, na qual é descrito o contexto brasileiro de REDD+ para a ação política para evitar a contínua perda de florestas; (2) a metodologia, que explica nossos métodos e procedimentos analíticos; (3) os resultados, apresentando os principais resultados estatísticos e a análise derivada da pesquisa; e (4) conclusões.

¹ Para obter mais informações, consulte <http://forestsclimatechange.org/survey.html>.

² O governo brasileiro tem sido uma voz importante nas negociações climáticas globais sobre a necessidade de manter REDD+ separado dos instrumentos relacionados ao cumprimento de metas, como o Mecanismo de Desenvolvimento Limpo e o comércio de emissões, que estão ligados ao mercado de carbono.

1. O contexto de REDD+

Emissões de carbono derivadas de mudanças no uso da terra – primariamente o desmatamento e a degradação das florestas tropicais – contribuem com cerca de 15 a 20% do total de emissões globais de carbono (IPCC, 2007), sendo maior do que aquelas do setor global de transportes. O “papel crucial” das florestas na mitigação das mudanças climáticas e a necessidade da “criação imediata” de um mecanismo de REDD+ foram aprovados oficialmente no Acordo de Copenhague, na Convenção Quadro da ONU sobre Mudanças Climáticas (UNFCCC), em dezembro de 2009 (FCCC/CP/2009/L.7).

A idéia básica de REDD+ é que os países desenvolvidos devem compensar os países em desenvolvimento ricos em florestas em troca da preservação de suas florestas. Um mecanismo de REDD+ envolveria estabelecer um valor para o carbono florestal que permita a conservação da floresta para competir financeiramente com os tradicionais fatores determinantes do desmatamento, tais como a conversão agrícola, a extração de madeira e o desenvolvimento de infraestrutura. Além do sequestro de carbono, REDD+ também poderia oferecer co-benefícios significativos, tais como a conservação da biodiversidade, a redução da pobreza e a melhoria da governança florestal (Angelsen 2008).

No entanto, embora o princípio fundamental de REDD+ seja relativamente simples, determinar como ele funcionará na prática está se revelando ser muito mais complexo. Por exemplo, REDD+ só terá sucesso se for bem concebido e executado; se for suficientemente amplo para garantir o apoio multilateral, e ao mesmo tempo ser suficientemente específico para ser aplicado a diferentes circunstâncias nacionais; se os custos operacionais forem suficientemente baixos para permitir que a conservação das florestas seja competitiva com outras opções de uso da terra, embora inclusivos o suficiente para garantir o apoio de comunidades locais e indígenas, que estão melhor posicionadas para exercer a gestão das florestas.

Consequentemente, questões como posse de terra, direitos indígenas, mecanismos de financiamento, corrupção e os níveis de referência de emissões são fonte de muito debate entre as partes interessadas do governo, empresas e comunidade, em diversos níveis. No caso do Brasil, o financiamento é o aspecto que suscitou as maiores preocupações desde que REDD+ foi inicialmente proposto. A questão subjacente é o caráter adicional do mecanismo, do ponto de vista da eficácia para alcançar reduções de gases do efeito estufa (GEE) e em relação à modalidade de financiamento de REDD+. O governo brasileiro tem argumentado que a implementação de REDD+ deve estar ligada a metas nacionais, voluntárias ou eventualmente obrigatórias, nos trópicos, e não deve servir como um meio para os países desenvolvidos atingirem suas metas de redução de emissões através da criação de créditos fungíveis de baixo custo para o desmatamento reduzido, comercializáveis em mercados internacionais de carbono. Do contrário, o governo brasileiro alega, o mecanismo pode acabar sendo visto como um instrumento associado com esquemas de *offset* que beneficiam os países no Anexo I, permitindo-lhes continuar a emitir, em vez de reduzir as emissões provenientes do desmatamento.

A nível internacional, as preocupações sobre REDD+ entre os países em desenvolvimento incluem os possíveis impactos negativos no seu crescimento econômico e a perda de soberania nacional, enquanto as preocupações dos países desenvolvidos incluem o vazamento, a permanência e as implicações econômicas da inclusão de REDD+ dentre os mecanismos do mercado internacional de carbono.

A nível nacional, os desafios comuns incluem “garantir o alto nível de compromisso do governo; alcançar uma forte coordenação entre governos e entre atores estatais e não estatais; criar mecanismos para garantir a participação e compartilhamento de benefícios; estabelecer sistemas de monitoramento, informação e verificação (MRV)” (Brockhaus Peskett e 2009). Ainda assim, mais de 40 países estão trabalhando com uma variedade de modelos para REDD+.

1.1 Avanços da Política de REDD+ no Brasil

O Brasil aparece na discussão global sobre o REDD+ como um país megadiverso, com ameaças significativas para seus remanescentes florestais e, como tal, é um forte candidato a receber financiamento para proteger as florestas restantes. Quase metade do país (4 196 943 km² ou 49,3% do território nacional) está localizado no bioma de floresta tropical amazônica (IBGE 2004). A Amazônia é considerada de importância nacional e internacional como o maior remanescente contíguo de floresta tropical do mundo, que está sob forte ameaça de pressões de desmatamento, principalmente através da expansão do agronegócio (May e Millikan 2010). O Brasil estabeleceu recentemente suas metas progressivas para a redução do desmatamento. REDD+ poderia ser uma opção para financiar o compromisso de longo prazo do país de atingir o desmatamento líquido zero.

Segundo o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE), que monitora o desmatamento usando satélites, o desmatamento na Amazônia atingiu picos em 1995, quando 29.059 km² de floresta foi derrubada e, em 2004, com uma área desmatada de 27.772 km². Em 2009, a área desmatada totalizou 7.464 km². Mais de 17% da floresta amazônica original tinha sido derrubada até o momento da avaliação mais recente, em 2010. Desde 2005, as taxas de desmatamento têm diminuído significativamente, como resultado do maior controle do governo e de menores preços globais para commodities.

Outro bioma brasileiro sob a ameaça é o cerrado. Abrangendo 23% do território brasileiro, o cerrado é constituído principalmente por savanas sendo, portanto, ideal para a expansão agrícola, principalmente para a cana, pastagens, algodão e soja. Em 2009, a taxa de desmatamento do cerrado foi quase o dobro da taxa de desmatamento da Amazônia: 20.000 km² (MMA 2009).

A Mata Atlântica, que originalmente ocupava 13% do território brasileiro, perdeu apenas 208,7 km² de seus minguados remanescentes florestais nos últimos 2 anos. O desmatamento total da região durante a última década foi de 2.384,7 km² (Fundação SOS Mata Atlântica / INPE, 2010).

Embora o desmatamento da Mata Atlântica ocorra em uma escala muito menor do que na Amazônia, as organizações não-governamentais (ONGs) brasileiras consideram que qualquer desmatamento no bioma representa uma ameaça, pois restam apenas 7,9% de sua área total de florestas, a maioria localizada em áreas privadas. A maior parte das experiências brasileiras com reflorestamento voluntário baseadas no financiamento de carbono tem ocorrido nesse bioma (May e Millikan 2010). Até hoje, no entanto, o bioma amazônico recebeu quase toda a atenção relacionada a redução do desmatamento e ao potencial de REDD+.

Podemos tomar o lançamento do “Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia (PPCDAM)” em 2004, como o ponto de partida para as recentes políticas destinadas a combater o desmatamento no Brasil. Neste plano, o governo brasileiro apresentou suas principais estratégias para a Amazônia.

Em 2006, a Lei de Gestão de Florestas Públicas foi aprovada, criando o Serviço Florestal Brasileiro. Nesse mesmo ano, foi lançada uma iniciativa pioneira para integrar um grande projeto de pavimentação de estrada a uma estratégia abrangente de desenvolvimento regional sustentável, chamada “Plano BR-163 Sustentável”. A BR-163 é uma rodovia que liga Cuiabá, capital do estado do Mato Grosso, ao porto de Santarém, no estado do Pará, atravessando regiões ainda intactas da floresta amazônica.

O Brasil apresentou uma proposta de “redução compensada” do desmatamento na COP 13 em Bali, em 2007, e propôs a criação do Fundo da Amazônia como um mecanismo para financiar os esforços para reduzir as pressões sobre as florestas remanescentes. No mesmo ano, um decreto presidencial estabeleceu procedimentos específicos para intensificar os esforços no combate ao desmatamento em 36 municípios do chamado “arco do desmatamento”, identificados como “hotspots” do desmatamento.

Também em 2007, a primeira política estadual de REDD+ foi criada – o estado do Amazonas criou a Lei de Mudanças Climáticas autorizando a execução de projetos de REDD+ e pagamentos por serviços ambientais no Estado – e organizações da sociedade civil lançaram o “Pacto Nacional pela Valorização

da Floresta (em pé) e Pelo Fim do Desmatamento”, exigindo o desmatamento zero na Amazônia.

Em 2008, os estados do Acre, Mato Grosso, Tocantins e Pará começaram a formular planos de ação para prevenir o desmatamento, sob a égide do PPCDAM. Todos os governadores da Amazônia brasileira apresentaram suas estratégias de REDD+ na COP 15, em Copenhague, em 2009, indicando um forte interesse em acessar financiamentos através do mercado de carbono.

Após o impasse de Copenhague, a desilusão generalizada com as perspectivas para obter um acordo pós-Quioto até certo ponto provocou um retrocesso nas prioridades brasileiras. No entanto, os delegados nacionais em Copenhague se empenharam para estimular ainda mais o debate político sobre REDD+ durante 2010, incluindo a formulação de uma lei nacional que permite aos proprietários privados participar dos mercados de carbono.³

³ Estes desenvolvimentos serão discutidos em outro estudo que dá continuidade a este.

2. Metodologia⁴

2.1 Abordagem do enquadramento da mídia

Seguindo Boykoff (2008), este estudo explorou enquadramentos da mídia e os complementou com informações a partir de entrevistas semi-estruturadas para investigar a ligação entre o discurso da mídia e a arena de formulação de políticas no Brasil. Um enquadramento da mídia é “um amplo tema organizador para selecionar, enfatizar, e ligar os elementos de uma história, tais como o cenário, os personagens, suas ações, e documentação de apoio” (Bennett 1996, em Boykoff 2008:555). Na prática, o enquadramento é uma lente conceitual que traz à luz certos aspectos da realidade, destacando uma forma particular de entender um problema, enquanto relegando outros para segundo plano (Di Gregorio 2009).

Para este estudo, começamos identificando os enquadramentos mais importantes (ou primários). O enquadramento principal é quase sempre encontrado nos elementos mais proeminentes de um texto: título, subtítulo e primeiro parágrafo. O enquadramento principal possivelmente também indicará suas fontes de apoio. Estas serão possivelmente nomeadas, e serão provavelmente mais prestigiosas do que aquelas apoiando enquadramentos secundários. Por uma questão de “equilíbrio”, é provável que o enquadramento inclua uma réplica, ou uma visão alternativa àquela inicialmente proposta. No entanto, frequentemente é dado menos destaque, espaço ou voz direta aos “adversários” do que aos “definidores primários” (os “defensores” do enquadramento primário) (Di Gregorio 2009).

⁴ A metodologia para esta análise foi adaptada por Monica Di Gregorio do Instituto de Estudos de Desenvolvimento, da London School of Economics and Political Science, a partir do “livro de códigos para a análise do enquadramento de artigos de mídia sobre REDD” de Stephan Price (Universidade de Kent) e Clare Saunders (Universidade de Southampton), escrito em 2009 e aplicado em um programa de pesquisa sobre políticas para mudanças climáticas, COMPON, liderado por Jeffrey Broadbent (Universidade de Minnesota). O objetivo a longo prazo dos cientistas do programa COMPON é explicar a variação nas respostas nacionais às mudanças climáticas globais, sob o emergente regime internacional. Examinando as causas desta variação a partir da perspectiva das redes de discurso e da interação, para formulação de políticas, entre organizações relevantes e detentores do conhecimento, o projeto coleta dados empíricos para uma rigorosa análise comparativa.

Depois de eliminar os elementos do texto que sustentam o enquadramento primário, identificamos um enquadramento secundário, agrupando o restante do texto de acordo com temas e avaliando sua posição no texto, bem como a natureza e a extensão das fontes citadas.

2.2 Codificação da mídia

A codificação da mídia incluiu 5 variáveis principais em 3 níveis diferentes. As principais características das variáveis utilizadas estão resumidas na Tabela 1.

2.3 Uma análise dos 3Es

Como discutido acima, uma das principais preocupações do projeto GCS, do CIFOR, é que os esforços para reduzir as emissões florestais sejam realizados de maneira eficaz, eficiente e equitativa (3Es) e que gerem co-benefícios, como a redução da pobreza e a conservação da biodiversidade (3Es+). Esta análise da mídia particularmente observa em que medida os 3Es+ são retratados como objetivos da estratégia brasileira na imprensa nacional, bem como identifica para quais atores esses objetivos são mais relevantes.

Os critérios 3Es+ de REDD+ são definidos a seguir:

- *Eficácia* se refere à quantidade de redução de emissões ou aumento de remoções em decorrência das ações de REDD+. As metas globais do clima foram alcançadas?
- *Eficiência* se refere aos custos dessas reduções de emissões ou aumento de remoção. As metas estão sendo alcançadas a um custo mínimo?
- *Equidade* se refere à distribuição de custos e benefícios de REDD+. Os benefícios estão sendo compartilhados e os custos sendo alocados de maneira justa? (Angelsen *et al.* 2009:5)

Angelsen *et al.* (2009) nota ainda que “co-benefícios” (definidos como “benefícios além da redução de impactos relacionados com a floresta, sobre mudanças climáticas”) são importantes no contexto de REDD+ e destacam quatro tipos: (1) conservação da floresta, como a preservação da biodiversidade; (2) benefícios

Tabela 1. Variáveis e níveis de análise dos meios de comunicação (mídia)

Variável	Nível	Características
Descritivo	Nível do artigo: o nível 1 incluiu a codificação de variáveis descritivas de cada artigo único. Embora utilizada principalmente para fins de identificação, a codificação de nível 1 pode indicar mudanças nas prioridades dadas à cobertura de REDD+ pela mídia.	As variáveis descritivas referem-se a variáveis que simplesmente identificam o artigo, incluindo a data e o autor, o tamanho do artigo, o dia da semana em que foi publicado e a seção do jornal em que apareceu.
Enquadramento primário e secundário	Enquadramento (ou moldura) da mídia: a codificação de nível 2 refere-se a três características do enquadramento primário e secundário: tipo do enquadramento, tema do enquadramento e o nível do enquadramento. A codificação de nível 2 é suficiente se o objetivo é uma identificação rápida dos principais temas relatados no noticiário. Enquadramento da mídia: a codificação de nível 3 corresponde a uma identificação mais detalhada dos enquadramentos. A codificação de nível 3 é muito mais intensiva e permite a identificação dos principais discursos utilizados para apresentar crenças e posições ideológicas. Ela identifica os defensores e adversários no contexto dos enquadramentos e qualifica melhor as suas posições. Este nível de análise permite identificar os diferentes interesses e, posteriormente, analisar as diferentes coligações defendendo distintas abordagens para questões de REDD+ (Di Gregorio 2009).	Variáveis analisando o enquadramento primário e secundário são aquelas que caracterizam esses enquadramentos, bem como os seus tipos, temas e níveis. Também se inclui a maneira através da qual o artigo enquadrado o debate sobre REDD+ (por exemplo, diagnósticos, prognósticos, sintomáticos, motivacionais), a escala política na qual o debate foi enquadrado (por exemplo, internacionais, nacionais, regionais) e os tópicos específicos em torno dos quais o debate foi enquadrado (por exemplo, políticos, econômicos, ecológicos).
Eventos de protesto	Nível do artigo: Refere-se a todos os eventos de protesto mencionados no artigo.	Esse terceiro grupo de variáveis é baseado no conteúdo de cada artigo como um todo (ao invés de realizar enquadramentos individualizados). Usamos a definição ampla de eventos de protesto ambiental de Fillieule e Jimenez (2006:273), que define um evento de protesto ambiental como “uma ação coletiva e pública sobre questões nas quais preocupações explícitas sobre o ambiente [em nosso caso, eventos de protesto sobre REDD+] são expressas como uma dimensão central, organizada por instigadores não-estatais com o propósito explícito de crítica ou dissensão, juntamente com demandas sociais e / ou políticas” (Di Gregorio 2009:4).
Eventos políticos	Nível do artigo: Refere-se a todos os eventos políticos mencionados nos artigos.	Esta variável inclui o tipo de evento político, junto com todas as respostas ao mesmo. A análise de eventos de protesto é baseada no conteúdo de cada artigo como um todo (ao invés de realizar enquadramentos individualizados). Definimos um evento político como “um ponto crítico de decisão, temporariamente localizado em uma sequência de tomada de decisão coletiva que deve ocorrer para que uma opção política possa ser finalmente selecionada” (Laumann e Knoke 1987:251).
Atores políticos	Nível do artigo: Refere-se a todos os agentes políticos mencionados no artigo, que não sejam os defensores nem os adversários	O último grupo de variáveis reúne todos os grupos de atores políticos centrais mencionados nos artigos de comunicação social (além dos defensores e adversários dos dois enquadramentos principais). Definimos um ator central como “uma organização e / ou indivíduo que define a si mesma / o, e que é percebido por outros como uma parte do domínio da política nacional” (Di Gregorio 2009:5).

sócio-econômicos, tais como a redução da pobreza, o apoio à subsistência e o estímulo ao desenvolvimento econômico (intimamente ligado ao terceiro “E”, de equidade); (3) melhor governança; e (4) adaptação.

Este documento faz parte do Componente 1 do projeto GCS. O Componente 1, cujo objetivo é analisar como os processos nacionais para formular e implementar políticas de REDD+ refletem interesses diversos em todos os níveis, é baseado na premissa de que alcançar resultados 3E+ a partir de estratégias nacionais de REDD+ depende da estrutura de governo de cada país, e de seus atores, mecanismos, processos políticos, mecanismos institucionais, contexto institucional e condições macro-econômicas. É, portanto, hipotetizado que os resultados 3E+ obtidos a partir de estratégias nacionais de REDD+ podem ser melhorados através da compreensão das relações entre atores, estruturas, processos e políticas, e pela criação de opções apropriadas para que os mecanismos de REDD+ possam incorporar esse entendimento (Brockhaus e Peskett 2009).

2.4 Jornais, artigos e entrevistas

Seleção de jornais

Quatro jornais foram selecionados para esta análise da mídia: os 3 maiores do Brasil (*Folha de S. Paulo*, *O Estado de S. Paulo*, *O Globo*) e um jornal sobre negócios (*Valor Econômico*). Todos têm circulação nacional.

Os critérios para seleção foram a circulação, importância nacional e cobertura de questões relacionadas com REDD+, durante o período de 2005-2009.

A *Folha de S. Paulo* é um jornal diário com sede em São Paulo. A tiragem média aos domingos é de 332.634 exemplares e de 285.958 cópias nos outros dias. O jornal estima um público leitor total de 1.442.000 pessoas (dados de março de 2010).

O *Estado de S. Paulo* também é sediado em São Paulo e é publicado diariamente. A tiragem média é de 279.190 aos domingos e de 214.118 nos outros dias, com um público leitor total estimado em 1.142.000 pessoas (dados de fevereiro de 2010).

O Globo é um jornal diário com sede no Rio de Janeiro, pertencente às Organizações Globo, o maior grupo de mídia no Brasil, que também são donas da maior rede de televisão nacional (Rede Globo). Sua circulação média é de 337.301 aos domingos e 241.102 nos outros dias, com um público leitor estimado em 1.465.000 (dados de outubro de 2009).

Valor Econômico é publicado conjuntamente pelas Organizações Globo e a *Folha de S. Paulo*, e é o principal jornal do Brasil especializado em questões econômicas. A circulação média diária é de 56.935 exemplares, com circulação em dias de semana em 7 estados brasileiros. O total de leitores é estimado em 192.000 (dados de junho de 2009).

Todos os quatro jornais selecionados se orgulham de sua qualidade jornalística, a verificação dos fatos e a seletividade editorial. Politicamente eles buscam a neutralidade, situando-se no meio-do-caminho, ao invés de adotar qualquer atitude particular. A *Folha de S. Paulo*, por exemplo, publica uma página semanal de seu ombudsman na qual suas tendências jornalísticas são estatisticamente analisadas e, muitas vezes, duramente criticadas. Todos os quatro jornais têm assumido uma posição apertada.

Jornais regionais da Amazônia brasileira

Nós consideramos, mas acabamos rejeitando a idéia de incluir jornais regionais em nossa amostra. Esta decisão foi baseada em dois fatores. Primeiro, a investigação preliminar revelou muito poucos artigos exclusivamente dedicados a REDD+ em jornais regionais. Por exemplo, uma pesquisa no jornal *O Liberal*, o de maior tiragem no Pará, o estado mais populoso da Amazônia, revelou um total de apenas 5 artigos durante todo o período de 5 anos. Segundo, muitos jornais regionais, particularmente no Acre e Amazonas, estados com governos ambientalmente progressivos onde seria esperado haver maior interesse em REDD+, não mantêm bancos de dados online de seus artigos. Devido as limitações de tempo e os recursos disponíveis para esta análise, não seria viável viajar para esses estados para analisar os arquivos localmente. No entanto, essa revisão seria de grande utilidade na análise de redes de políticas públicas regionais, em uma fase posterior do GCS.

É importante notar também que muitos jornais na Amazônia brasileira são altamente dependentes dos

governos locais. Este é o caso dos jornais no Acre (que são mantidos por publicidade apoiada pelo estado) e no Pará (*O Liberal* e *Diário do Pará*), que pertencem a grupos políticos locais. Esta dependência geralmente influencia a escolha dos temas abordados, o viés editorial e a qualidade dos relatos.

Entrevistas semi-estruturadas

Com o objetivo de validar os resultados da codificação e complementar os dados para o enquadramento midiático, foram realizadas entrevistas semi-estruturadas com quatro jornalistas no Brasil. Os entrevistados foram selecionados com base em sua relevância para os debates na mídia sobre as mudanças climáticas e REDD+. As entrevistas forneceram mais informação em profundidade e detalhes no que diz respeito às principais questões debatidas, atores e posições na arena política de REDD+.

As questões foram organizadas em três seções principais. No primeiro conjunto de perguntas, foi pedido aos entrevistados que descrevessem os atores mais proeminentes, as principais questões debatidas e os enquadramentos que os diferentes atores usam para justificar suas posições sobre as questões debatidas. No segundo conjunto de perguntas, os entrevistados foram solicitados a detalhar a cronologia dos principais eventos políticos de REDD+, conforme relatado pela mídia. Finalmente, eles foram solicitados a indicar as principais fontes

de informação para a mídia em geral e para sua organização em particular.

Os quatro jornalistas entrevistados como parte deste estudo foram:

- Cláudio Ângelo, editor de ciência da *Folha de S. Paulo*
- Washington Novaes, jornalista da TV Cultura e colunista de *O Estado de S. Paulo*
- Afra Balazina, repórter de *O Estado de S. Paulo*
- Daniela Chiaretti, jornalista do *Valor Econômico*

2.5 Seleção de artigos

Para a busca de artigos foram utilizadas as seguintes palavras-chave, em português e seu equivalente em inglês:

- REDD+ / RED
- Redução de emissões de desmatamento e degradação florestal (*Reduction of emissions from deforestation and (forest) degradation*)
- Redução de emissões originadas de degradação florestal e desmatamento (*Reduction of emissions originating from deforestation and (forest) degradation*)
- Desmatamento evitado (*Avoided deforestation*)
- Floresta em pé (*Standing forest*)
- Carbono florestal (*Forest carbon*)
- Emissões de florestas (*Forest emissions*)

3. Resultados

3.1 Um retrato da mídia: Evolução da cobertura sobre mudanças climáticas e florestas na imprensa brasileira

A discussão a seguir descreve como as políticas florestais e de mudanças climáticas têm evoluído no Brasil, e como essa evolução envolveu os principais agentes e grupos de interesse durante o período do estudo. Embora a análise refira-se aos artigos revisados para este estudo, ela oferece uma visão mais descritiva da “paisagem de notícias” na qual as questões relacionadas às florestas tenham sido cobertas mais do que uma visão geral dos dados.

A cobertura de temas tais como a relação entre clima e florestas começou a aparecer com frequência nos maiores jornais brasileiros em 2007, com o anúncio feito pelo Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC) de que as mudanças climáticas eram um fenômeno real em grande parte causado pela atividade humana, e que mitigá-las e adaptar-se a elas exigiria alterações no comportamento humano. O tema de REDD+, no entanto, nunca apareceu, nessa fase, como um tema isolado: ele sempre esteve relacionado às taxas de desmatamento e às negociações sobre mudanças climáticas.

Em 2007, os preços de petróleo atingiram níveis muito elevados e, pela primeira vez, a indústria automotiva no Brasil começou a vender mais carros “flex” (movidos a álcool ou gasolina, à critério do operador) do que veículos movidos a gasolina (a frota automotiva brasileira é dominada atualmente por 90% de veículos flex, DCR 2010). A cobertura da imprensa começou a abordar as mudanças climáticas de forma mais aprofundada, incluindo questões sobre biocombustíveis em sua agenda, devido a vantagem comparativa do Brasil em termos de energia renovável.

Questões sobre o desmatamento ocuparam pouco espaço na imprensa porque as taxas de desmatamento vinham caindo desde 2005. No final de 2007, no entanto, o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (Inpe) identificou novamente um aumento no desmatamento, com 12.000 km² de desmatamento em uma época do ano quando a expansão das

derrubadas era inesperada por causa do início das chuvas na Amazônia. Isto pressagiava um pico ainda mais elevado na época da seca, durante a chamada “estação das queimadas”, em agosto.

Esse aumento no desmatamento provocou o interesse da imprensa pelo assunto, resultando em considerável atenção da mídia, em 2008, sobre a polêmica entre o governo federal / INPE e o governo do Estado do Mato Grosso. O governador de Mato Grosso na época, Blairo Maggi, e o secretário estadual de meio ambiente contestaram os dados do INPE.⁵

Esta imprevista elevação na taxa de desmatamento foi usada como suporte para as operações do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) na região do Arco do Desmatamento (fronteira agrícola nos estados de Rondônia, Mato Grosso e Pará), que impunha multas exemplares para vários produtores rurais no Pará e Mato Grosso. O governo Maggi pressionou pelo fim da operação. Finalmente, o governador cedeu, mas o Inpe mudou sua metodologia e começou a distinguir em seus relatórios dados entre “corte raso” e “degradação” da floresta (INPE 2010). Depois de “fazer as pazes” com o governo federal, Blairo Maggi começou a apresentar-se como um defensor de políticas ambientais para a Amazônia. Essa nova atitude também se tornou um tema de artigos publicados em jornais brasileiros.⁶

Em maio de 2008, as questões ambientais voltaram à pauta, após a demissão da ministra do Meio Ambiente, Marina Silva. Marina renunciou depois que o governo Lula entregou a coordenação do Plano Amazônia Sustentável (PAS) para a Secretaria de Assuntos Estratégicos, em vez de para o Ministério do Meio Ambiente. Este movimento foi a gota d’água após uma série de retrocessos políticos indicando um enfraquecimento da influência do ministério sobre as questões transversais que, para além da Amazônia,

5 “MT vê erro de 100% em dados do Inpe sobre desmate”, *Folha de S. Paulo*, 28 de Fevereiro de 2008; Soja nos Andes, a primeira polêmica, *O Globo*, 16 de maio de 2008; Mato Grosso contesta dados do Inpe, *O Estado de São Paulo*, 23 de Maio de 2008.

6 Minc elogia Maggi e anuncia Bolsa Verde de R \$ 100, *O Estado de S. Paulo*, 20 de junho de 2009; A metamorfose de Blairo, a *Revista Veja*, 16 de setembro de 2009.

incluíam a introdução no país da soja geneticamente modificada e a transposição do Rio São Francisco.

Carlos Minc foi nomeado o novo ministro do Meio Ambiente. Minc buscou frequentemente a atenção da mídia, e durante seu mandato as ações do Ministério do Meio Ambiente foram frequentemente objeto de cobertura da imprensa.

Também em 2008, um artigo publicado no *The New York Times* intitulado “Afiml, de quem é essa floresta tropical?” (18 de maio de 2008) reacendeu o debate sobre a floresta amazônica na mídia. O artigo sugere que a floresta não deve ser brasileira, mas sim ser considerada um patrimônio global comum, muitas vezes citando neste ponto Al Gore, ganhador do Prêmio Nobel da Paz e um Oscar (por *Uma Verdade Inconveniente*). O artigo gerou reportagens em algumas das principais revistas no Brasil, incluindo *Veja* e *Isto É*.

Diversos seminários foram realizados durante o período 2008-2009 para disseminar o conceito de REDD+. Entre eles, o seminário organizado pelo Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia (IPAM), em Manaus, em abril de 2008 (Seminário de Mudanças Climáticas e Povos da Floresta), que resultou na Declaração de Manaus. Outro importante evento foi realizado pelo Grupo Katoomba, em Cuiabá, em abril de 2009, durante o qual participantes da sociedade civil decidiram compilar os princípios e critérios para a implementação de REDD.⁷

Durante o mesmo período, o governo brasileiro anunciou oficialmente o Plano Nacional de Mudanças Climáticas, aprovado em Novembro de 2008 e apresentado na COP 14 em Poznan, no mês seguinte; e a Política Nacional de Mudanças Climáticas, que foi aprovada pelo Congresso Nacional e sancionada como lei pelo presidente Lula no final de dezembro de 2009. A Política Nacional define as ações específicas para implementar as disposições do Plano Nacional, incluindo a criação de uma Comissão e do Fundo Nacional de Mudanças Climáticas. A Política também reitera os compromissos de redução de desmatamento. Juntamente com a criação do Fundo Amazônia (março 2008), estas estão entre as mais importantes

ações tomadas em relação às políticas relacionadas às florestas e ao clima.

Até 2009, a cobertura midiática do desmatamento e mudanças climáticas, em certa medida, amadureceu. Com a divulgação regular dos dados sobre o desmatamento – o INPE agora divulga dados mensalmente com base na sua nova tecnologia de satélite do DETER – os jornalistas começaram a seguir o tema como rotina. Os debates sobre e a aprovação final da Ordem Executiva nº 422 – apelidada pelas ONGs como “Lei da usurpação de terras” também compuseram a agenda de questões sobre o desmatamento. Além disso, os jornais dedicaram espaço considerável ao papel dos povos indígenas na conservação das florestas, especialmente durante uma audiência sobre a legalidade da demarcação Terra Indígena Raposa Serra do Sol, no Estado de Roraima.

A perspectiva de se chegar a um acordo sobre o clima durante a COP 15 gerou um grande número de artigos durante todo o ano, incluindo a cobertura de questões relacionadas à REDD+. Assim, somente em 2009 REDD+ tornou-se um tema importante para os jornais brasileiros, embora tivesse recebido alguma cobertura limitada desde o final de 2006.

3.2 Descrição dos artigos revisados

No total, foram selecionados 409 artigos dos quatro jornais. A distribuição destes artigos pelas principais palavras-chave é ilustrada na Figura 1.

As restantes palavras-chave propostas não resultaram na seleção de artigos adicionais para a amostra e foram considerados redundantes.

O número de artigos relacionados à REDD+ publicados em cada ano do período de estudo (2005–2009) está representado na Figura 2. É evidente, a partir da figura, que o maior número de artigos sobre o assunto surgiu em 2009. Na verdade, muitos desses artigos só apareceram nos últimos meses daquele ano, imediatamente antes, durante e depois da COP 15. Todos os jornais, exceto a *Folha de S. Paulo*, publicaram mais artigos relacionados à REDD+ em 2009 do que nos últimos quatro anos juntos.

Dos 409 artigos, 164 não foram codificadas para além do nível 1, pois faziam apenas menção

⁷ Para mais informações, consulte: http://www.imaflora.org/upload/repositorio/PC_redd_imaflora_english.pdf.

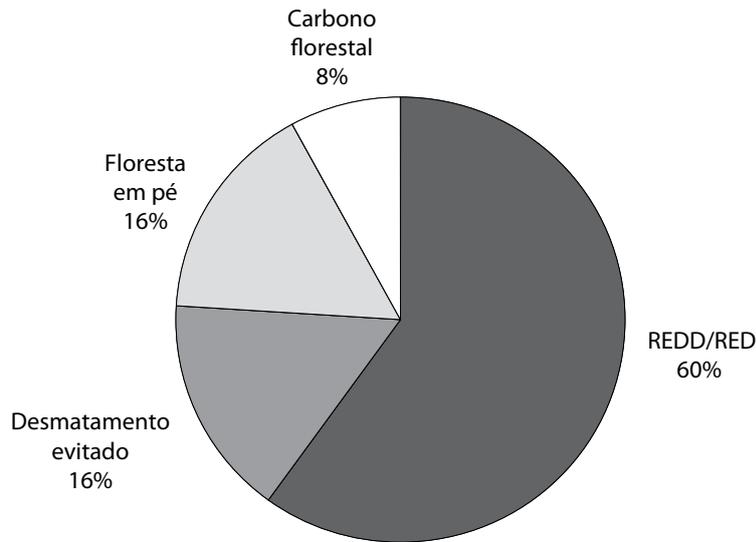


Figura 1. Proporção de artigos para cada palavra-chave primária

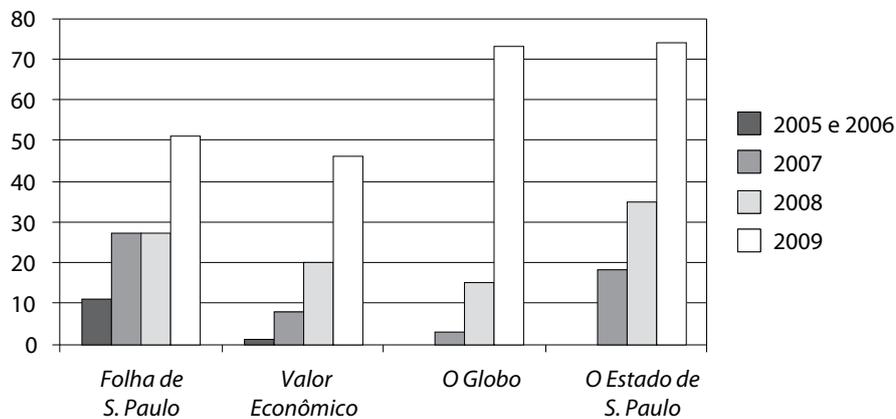


Figura 2. Número de artigos revisados relacionados à REDD+ publicados em cada ano do período de estudo, por publicação

passageira a REDD+. Por isso, apenas 245 artigos foram codificados com profundidade.

O termo “REDD+” geralmente aparece na imprensa brasileira associado à temas mais amplos relacionados às mudanças climáticas e florestas, pois é comumente visto como uma opção para lidar com a parcela de emissões globais de GEE do país. Normalmente, REDD+ não é o tema principal do artigo, aparecendo frequentemente apenas como um tema secundário. Os principais temas da maioria dos artigos que mencionam REDD+ tendem a ser, por exemplo, mudanças climáticas, a Conferência das Partes, ou as taxas de desmatamento na Amazônia brasileira.

Essa observação foi confirmada durante as entrevistas com os jornalistas.

REDD+ nunca aparece como um tema isolado. Ele sempre aparece ligado a notícias sobre o desmatamento [na região da Amazônia brasileira], ou a cobertura das negociações sobre mudanças climáticas. Estes são os dois temas que atraem os debates sobre REDD+.

– Claudio Ângelo

Acredito que este tema está fortemente ligado a notícias sobre as taxas de desmatamento. Houve também um destaque considerável sobre REDD+ durante os debates da UNFCCC, em Copenhague.

– Washington Novaes

No *Estado* [de S. Paulo], REDD+ acaba sendo mencionado principalmente em notícias sobre as negociações internacionais sobre o clima, no âmbito da UNFCCC, ou então quando fazemos notícias sobre projetos na Amazônia e usamos projetos REDD+ como tema.

– Afra Balazina

3.3 Eventos de REDD+ cobertos pela imprensa

A análise também identificou quais eventos nacionais e internacionais influenciaram o debate sobre REDD+ no Brasil. Através da análise da mídia, podemos identificar quais os eventos receberam atenção da mídia e geraram artigos, impulsionando a cobertura da imprensa sobre o assunto. Esses eventos não são necessariamente os mesmos que os especialistas sobre o assunto identificariam como importantes, mas eles receberam considerável atenção do público.

Dos eventos a nível nacional, as políticas governamentais específicas, sejam elas federais ou estaduais, receberam a maior atenção dos jornais. No total, 12 artigos estavam relacionados à anúncios do governo federal, e estavam concentrados em março de 2009, quando o Fundo Amazônia foi criado; e em outubro de 2009, quando o governo anunciou suas metas para redução das emissões de GEE.

A nível subnacional, 5 artigos abrangeram políticas públicas específicas, particularmente o Programa Bolsa Floresta (Amazonas, 2007), e o anúncio da política de REDD+ do Acre (novembro 2009). Considerando que essas políticas públicas representam as únicas determinações formais a nível subnacional sobre a implementação de REDD+ a serem adotadas durante o período do estudo, esta cobertura mostra que há algum interesse da imprensa na forma como esses programas podem ser concebidos na prática, apesar do interesse aparentemente geral na legislação nacional e na política global. Da mesma forma, o Fórum de Governadores da Amazônia Legal foi tema de 11 artigos, concentrados em julho de 2009 (reunião em Palmas, TO); outubro de 2009 (Macapá, AP); e novembro de 2009 (Manaus, AM). Eventos organizados pela sociedade civil ou pelos povos indígenas receberam menos atenção. No entanto, a reunião do Grupo Katoomba, em Cuiabá, que funcionou como um estímulo inicial para chamar a atenção do Fórum de Governadores sobre REDD+, recebeu alguma cobertura (3 artigos).

Os principais eventos internacionais cobertos pela imprensa foram as Conferências das Partes da

UNFCCC (COP). A COP 13 em Bali, em 2007, onde REDD+ foi incluído pela primeira vez nas negociações climáticas, resultou em 20 artigos. No entanto, como já foi mencionado, a COP 15 resultou no maior número de artigos: 28, além de 8 artigos publicados em 2009 após as reuniões preparatórias para a COP 15 (principalmente em Bonn e Barcelona). O fato de que a mídia brasileira cobriu intensamente as reuniões internacionais relacionadas com REDD+ e as mudanças climáticas não é surpreendente, considerando que são nesses eventos que as principais decisões são tomadas e os governos nacionais apresentam seus planos relacionados a REDD+. Além disso, os significativos remanescentes de florestas tropicais do Brasil e suas altas taxas históricas médias de desmatamento colocam o país em uma posição bastante influente nas negociações de REDD+.

As decisões e eventos internacionais sobre REDD+ e mudanças climáticas claramente influenciam importantes eventos nacionais na esfera de REDD+ no Brasil. Por exemplo, influenciado pelas decisões da COP 13 sobre REDD+, o Congresso Nacional decidiu se reunir em março de 2008 com o objetivo de analisar as perspectivas de REDD+ no Brasil. Como parte da mesma onda, o IPAM, um dos mais renomados institutos de pesquisa florestal no Brasil, decidiu organizar uma reunião em Manaus com o objetivo de incluir “os povos da floresta” em um debate sobre REDD+. Neste evento, os representantes da América Latina, da Indonésia e da República Democrática do Congo expuseram suas visões sobre REDD+, o que levou à Carta de Manaus, que posteriormente foi apresentada nas negociações da UNFCCC, no plano internacional.

Um ano mais tarde (no início de abril de 2009), a reunião do Grupo Katoomba, em Cuiabá (mencionada acima), que atraiu todos os governadores regionais e mais de 1000 participantes, deu o passo inicial para a criação do Fórum de Governadores da Amazônia Legal. Este fórum, no qual todos os governadores da Amazônia Legal reúnem-se para avançar a implementação de REDD+ no nível subnacional e suas relações com as políticas nacionais e globais de mitigação do clima, representa uma das principais abordagens subnacionais para o posicionamento político sobre REDD+.

4. Enquadramento dos artigos sobre REDD+

4.1 Análise dos enquadramentos da mídia

Como parte da metodologia adotada para este estudo⁸, foram criadas quatro categorias distintas para descrever os tipos de enquadramentos ou molduras:

1. A moldura “diagnóstico” identifica quem ou o que é o culpado por um problema (em relação a REDD+), incluindo quem despreza por completo a realidade do problema;
2. A moldura “prognóstico” envolve a articulação de uma proposta de solução para o problema, ou pelo menos um plano de ataque, e as estratégias que seriam utilizadas para a realização do plano;
3. A moldura “sintomática” identifica por que um assunto é um problema, muitas vezes, discutindo as suas consequências potenciais; e
4. A moldura “motivacional” revela motivos morais e motivacionais pelos quais o orador e / ou os outros devem estar preocupados com o problema e agir sobre ele ou ignorá-lo.

Neste estudo, nenhum artigo foi classificado como motivacional.

Como apresentado na Figura 3, a metade (123, de 245) dos artigos detalhados sobre REDD+ publicados no Brasil durante o período do estudo podem ser classificados como tendo enquadramento prognóstico primário, isto é, eles discutem propostas e soluções para problemas relacionados à REDD+. Todos os artigos publicados em 2006 se enquadram nesta categoria, principalmente porque, nessa fase, os jornais reconheceram o mecanismo como um novo meio de evitar as emissões de GEE. No início do período de estudo, a consciência da importância das emissões – devido ao uso da terra e especialmente ao desmatamento – para o papel global do Brasil no aquecimento global era baixa. Até o final de 2006, o governo não publicou a taxa de desmatamento do pico atingido em 2005, e as reverberações internacionais não foram sentidas até alguns anos mais tarde. Embora o Brasil tivesse apresentado dados iniciais de referência reconhecendo a importância dessas emissões no seu primeiro relatório nacional para a COP de Buenos Aires em 2004, o país não

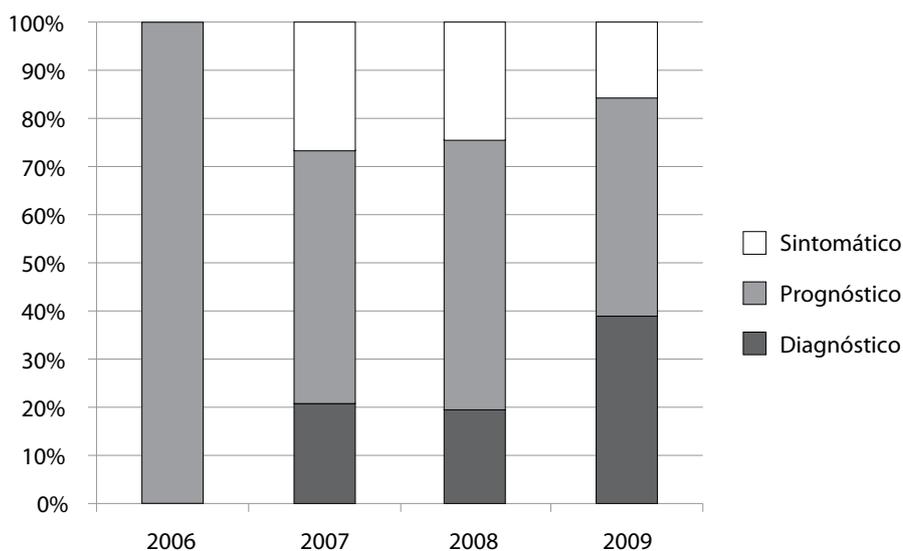


Figura 3. Evolução dos tipos de enquadramento primário por ano

⁸ Para definições completas de “diagnóstico”, “prognósticos”, “sintomáticos” e “motivações”, veja: Di Gregorio, M. 2009 Code book for the analysis of media frames in articles on REDD. CIFOR, Bogor, Indonésia (p. 7).

apresentou propostas para reduzir as emissões de GEE provenientes do desmatamento como parte dos acordos sobre o clima, até a reunião de Nairóbi em 2007.

O foco dos jornais não variou até 2009. Identificamos um total de 80 artigos (um terço do total) que podem ser categorizados como diagnóstico (identificação das causas de um problema particular), com a proporção de artigos nesta categoria aumentando em 2009 (atente, no entanto, que um número substancialmente maior de artigos foi publicado nesse ano por causa da COP 15). Foi só neste momento que os artigos passaram a fazer análises diagnósticas dos principais fatores causando mudanças no uso da terra, a fim de melhor informar os leitores sobre as razões para a crescente ênfase internacional no desmatamento e o importante papel do Brasil nesse processo.

No total, 45 artigos (17%) foram classificados como sintomáticos (aqueles que exploram porque um assunto é um problema). Tais artigos incluíram aqueles que discutem as consequências de um problema, por exemplo, se o pagamento por serviços ambientais pode ajudar a resolver o problema do desmatamento na Amazônia, ou os prós e contras do comércio de carbono.

4.2 Nível de cobertura: escalas internacional, nacional, regional e local

A maioria dos artigos sobre REDD+ publicados no Brasil durante o período de estudo centrou-se nas

questões internacionais (Figura 4). Do total, 122 artigos, quase 50%, descreveram preocupações a nível internacional.

A predominância das questões internacionais mudou ao longo do tempo. O foco internacional da cobertura da imprensa foi maior em 2007, com as questões internacionais sendo abordadas em quase 70% dos artigos. Em 2009, 40% dos artigos foram codificados como tendo temática internacional. Em ambos os anos, esta cobertura ocorreu em estreita correlação com as COPs (COP 13 em 2007 e COP 15 em 2009). Em 2007, todos os artigos codificados como “internacionais” foram publicadas durante a COP 13. Em contraste, em 2009, 30 dos 67 artigos codificados como “internacionais” foram publicadas durante a COP 15, em dezembro, sendo o restante publicado durante os preparativos para o evento.

É também mais fácil para os jornalistas acessar informações a nível internacional. Os acontecimentos internacionais recebem maior cobertura da mídia por causa do grande volume de informações disponíveis na Internet (por exemplo, através do site da UNFCCC) e do grande número de ONGs que participa ativamente nas COPs e no debate internacional sobre REDD+. Os jornalistas apontaram essas como as principais fontes de informação para seus artigos.

Além disso, os resultados indicam que os debates internacionais demandaram considerável atenção da mídia porque o conceito geral de REDD+ está sendo projetado a este nível. O Brasil esperou por explicações mais concretas a nível internacional sobre

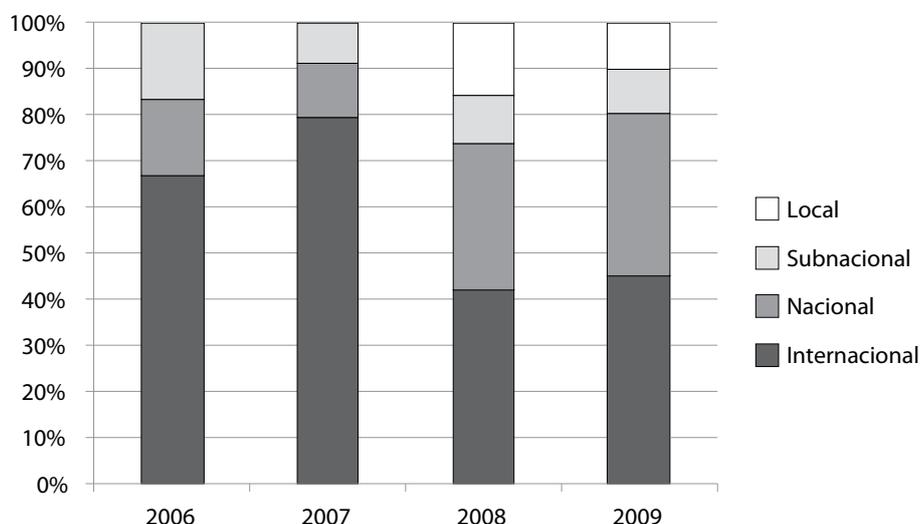


Figura 4. Número de artigos para cada nível de enquadramento primário por ano

como um mecanismo de REDD+ poderia funcionar e ser financiado antes de desenvolver sua própria política e liberar essa informação para a imprensa.

Em 2008 e 2009, o debate nacional ganhou importância, principalmente por causa dos anúncios do governo federal (relacionados com a criação do Fundo Amazônia e a definição das metas para redução de emissões de GEE) e nas reuniões dos governadores dos estados da Amazônia. Durante estes anos, o debate sobre REDD+ chegou à agenda política nacional e tornou-se importante na arena política. Nesta fase, o foco mudou para a necessidade de agir rapidamente a nível nacional para atender a demanda internacional para que o Brasil tome medidas e faça investimentos relacionados às florestas.

Esta chamada para uma resposta rápida do governo não foi acompanhada pela necessária capacitação profissional a nível nacional, principalmente porque esse período coincidiu com os preparativos para as eleições presidenciais. Os meios de comunicação dedicaram considerável atenção à participação dos três principais candidatos na COP 15 e suas posições sobre a necessidade de ação urgente. Apesar disso, não se pode dizer que a política brasileira de REDD+ amadureceu muito durante o período do estudo. No entanto, os compromissos manifestados pelo Brasil no nível mais alto, em Copenhague, e os avanços feitos durante o evento para a definição de estratégias admissíveis para REDD+ estimularam mais tarde a

formulação da política nacional, a qual será descrita em um estudo posterior.

Durante os preparativos para a COP 15, os governadores dos estados se inseriram no debate nacional, na tentativa de influenciar a estratégia de negociação que o Brasil iria adotar. Por esta razão, codificamos os artigos relacionados com este tipo de política dos governos regionais da Amazônia como “nacionais” ao invés de “subnacionais”.

Consideramos como “subnacionais” os artigos que faziam referência apenas aos estados individuais (por exemplo, Acre ou Mato Grosso) ou regiões (por exemplo, região da Amazônia brasileira e Amazônia), ao invés das ações destinadas a influenciar o cenário político nacional e, por consequência, o internacional.

Poucos artigos foram codificados como “locais”. Tais artigos cobriam projetos piloto de REDD+, como o da Reserva de Desenvolvimento Sustentável do Juma e a implementação do Programa Bolsa Floresta no estado do Amazonas.

4.3 Tópicos para enquadramento da mídia

Nesta seção, discutimos os temas e metatópicos dos enquadramentos primários da mídia. Nesta parte da análise, primeiramente, identificamos os metatópicos

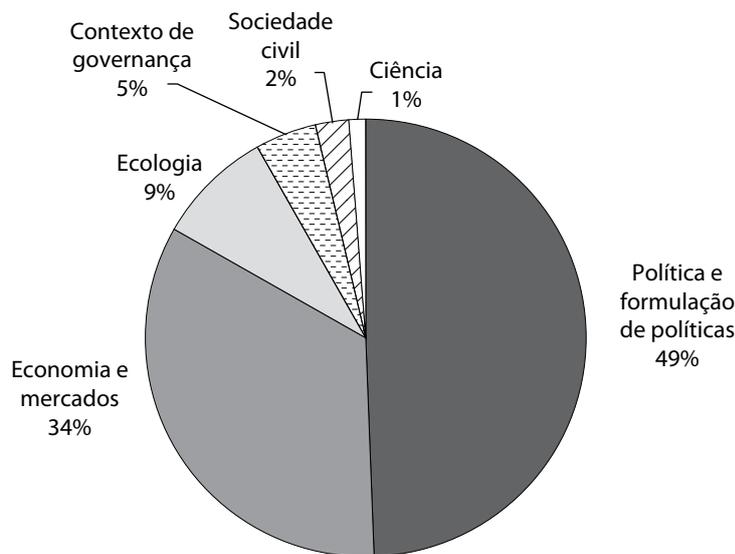


Figura 5. Metatópicos sobre REDD+ identificados em artigos de jornais brasileiros

e, em seguida, dividimos esses padrões em temas mais específicos.

Foram identificados seis metatópicos distintos (Figura 5). O metatópico “Política e formulação de políticas”, que remete aos debates e processos políticos para a concepção e implementação de REDD+, gerou a maior parte da cobertura da mídia (49%). Artigos abrangendo questões econômicas, especialmente o debate sobre o financiamento e o mercado de carbono, representaram 34% dos enquadramentos primários dos artigos codificados.

O número de artigos que enquadraram REDD+ em cada tema é apresentado em detalhes no Anexo 1. Os resultados confirmam que os enquadramentos primários do discurso da mídia se referem principalmente à formulação de políticas, a qual é claramente influenciada pelas negociações e debates internacionais. Nesse discurso, REDD+ é enquadrado como uma decisão política tanto a nível federal como estadual, com os estados lutando por mais poder e agindo estrategicamente a fim de melhorar seu prestígio e sua influência sócio-política (por exemplo, veja a seção sobre “eventos políticos”, com pesada cobertura midiática de anúncios políticos e reuniões de governadores da Amazônia regional). O exercício de enquadramento da mídia confirma que o conflito entre estados e a União tem dominado o discurso sobre REDD+ no Brasil, com os estados querendo agir independentemente do governo federal, adotando posições opostas em relação ao financiamento, defendendo um mecanismo associado aos mercados de carbono ou procurando acesso independente a fontes de financiamento voluntário.

Os temas que mais recebem atenção da mídia estão relacionados à formulação de políticas e debates nas reuniões do UNFCCC, especialmente as COPs, seguidos por questões econômicas (geralmente

relacionadas a conflitos sobre a melhor maneira de financiar o mecanismo, quer seja através de fundos como o Fundo Amazônia ou através de mercados de carbono) e, em menor escala, as questões relacionadas com o desmatamento ou projetos pioneiros de REDD+. Embora em grau muito menor, há também alguma discussão sobre REDD+ em relação à governança (sempre dentro do contexto da Amazônia Brasileira) e o engajamento da sociedade civil.

Nas entrevistas, os jornalistas confirmaram que as questões mais importantes para os jornais, quando se fala de REDD+, estão relacionadas com a política e economia.

O que é de maior interesse para a *Folha de S. Paulo*, como uma agenda, é primeiramente se um esquema de REDD+ vai funcionar e, em segundo plano, como será implementado. E quanto disto vai resultar em recursos para evitar o desmatamento e conservar as florestas. A principal questão é dinheiro.

– Claudio Ângelo

Todos os artigos e opiniões publicados refletem um nível de disputa entre os atores brasileiros quanto ao desejo relativo de permitir o acesso aos mercados de carbono como um meio de financiamento para REDD+, em oposição à criação de um fundo nacional controlado pelo governo federal e não relacionado ao cumprimento de metas pelos países desenvolvidos. É notável que estas opções têm sido amplamente percebidas como mutuamente exclusivas, considerando-se que essas são potencialmente compatíveis, dependendo da arquitetura adotada para o reconhecimento da contribuição das reduções de emissões para os objetivos nacionais. Na próxima seção, discutimos em profundidade estas posições e seus defensores.

5. Atores políticos

5.1 Quem molda o discurso sobre REDD+ no Brasil?

A última parte desta análise procurou identificar quais os principais atores que os jornais escolheram citar ou entrevistar para comentar sobre questões relacionadas à REDD+, e quem tem voz na imprensa brasileira. Realizamos uma identificação detalhada dos principais discursos usados para representar as posições e crenças ideológicas. Em seguida, identificamos os defensores, os adversários e suas circunstâncias, qualificando suas posições e interesses em relação ao futuro da implementação de REDD+ no Brasil, particularmente no que diz respeito aos 3Es+.

Atores em um domínio político são aqui definidos como “uma organização e/ou um indivíduo que se define e que é entendido pelos outros [incluindo os meios de comunicação] como parte do domínio da política nacional” (Di Gregorio 2009). Os principais atores que aparecem nos artigos revisados foram descritos como defensores ou adversários. Um ator que apóia (muitas vezes propõe) o principal argumento do enquadramento primário do artigo é definido como o “defensor”, enquanto que o ator que fornece um contra-argumento cumpre o papel de um “adversário”. Como cada enquadramento só poderia ter um defensor ou adversário, os demais atores citados nos artigos foram registrados simplesmente como “atores”.

Ao todo, foram identificados 185 atores, os quais foram mencionados 420 vezes. Os atores apareceram 128 vezes como defensores no enquadramento primário, 21 vezes no enquadramento de defensores secundários, 45 vezes como adversários no enquadramento primário e 6 vezes como adversários no enquadramento secundário. Vários atores adicionais foram mencionados nos artigos em um total de 220 vezes.

O ator mais frequentemente citado foi Virgílio Viana, que foi secretário de Meio Ambiente do estado do Amazonas até 2008, quando começou a trabalhar como Diretor da Fundação Amazonas Sustentável

(FAS). Dr. Viana gerencia o Programa Bolsa Floresta, o projeto do estado do Amazonas para pagamentos por serviços ambientais.

Paulo Moutinho, diretor de ciências do Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia (IPAM), foi um dos pesquisadores mais citados. Outros atores que aparecem frequentemente incluem alguns representantes importantes do governo federal, como Carlos Minc, ministro do Meio Ambiente (até março de 2010); Tasso Azevedo, do Serviço Florestal Brasileiro; Luiz Alberto Figueiredo Machado, do Ministério das Relações Exteriores e negociador do Brasil nas COPs; e governadores de estados, entre eles Blairo Maggi, governador do Mato Grosso, e Eduardo Braga, governador do Amazonas.

A constatação de que apenas um pequeno número de atores são citados com frequência (Tabela 2) confirma que apenas esses poucos atores-chave estão direcionando a cobertura de REDD+ pela mídia brasileira. Esses atores estão envolvidos no debate desde que o tema apareceu pela primeira vez na agenda internacional. Moutinho, por exemplo, foi um dos autores da primeira proposta brasileira de REDD+, submetida a nível da UNFCCC em 2003, e Viana está implementando o primeiro projeto de REDD+ do Brasil (especificamente nomeado como tal), o Projeto da Reserva de Desenvolvimento Sustentável do Juma. Naturalmente, estes indivíduos são aqueles que os jornalistas procuram e que têm significativa influência no debate sobre REDD+, tanto na mídia brasileira como nas redes políticas.

Em entrevistas, também, os jornalistas identificaram Viana e a Fundação Amazonas Sustentável como importantes fontes ao se escrever sobre REDD+.

Uma das principais fontes é Virgílio Viana, que foi secretário de meio ambiente do estado do Amazonas e que agora trabalha na FAS, já que ele é muito ativo nos debates e ações relacionadas à REDD+.

–Washington Novaes

Tabela 2. Os dez atores políticos mais citados, pelo número de menções

Atores mais citados	Filiação	Número de menções
Virgílio Viana	Fundação Amazonas Sustentável	21
Paulo Moutinho	Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia	20
Eduardo Braga	Governador do Estado do Amazonas	15
Carlos Minc	Ministério do Meio Ambiente	15
Blairo Maggi	Governador do Estado do Mato Grosso	12
Tasso Azevedo	Serviço Florestal Brasileiro	10
Luiz Alberto Figueiredo Machado	Ministério das Relações Exteriores	9
Thelma Krug	Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais	8
Gilberto Câmara	Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais	7
Paulo Adario	Greenpeace	7

Fontes de jornais e revistas são geralmente ONGs ou institutos como o INPA, o INPE e a FAS [Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia, Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais e Fundação Amazonas Sustentável, respectivamente].

—Afra Balazina

Claudio Angelo, da *Folha de S. Paulo*, também indicou representantes governamentais que atuam como negociadores nas COPs como influentes nas políticas sobre REDD+.

A organização mais frequentemente citada foi o Ministério do Meio Ambiente, que é a instância governamental responsável pela política florestal (o Brasil não possui um ministério especificamente dedicado às florestas). Outras organizações que aparecem com frequência incluem a Fundação Amazonas Sustentável, o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais, o Ministério das Relações Exteriores, e ONGs como o Greenpeace e o WWF (Tabela 3).

5.2 Defensores e adversários no enquadramento da mídia sobre REDD+

No processo de enquadramento da mídia, seus defensores e adversários representados em um determinado artigo são caracterizados em termos de seus pontos de vista sobre o potencial de REDD+ para atingir seus objetivos e as posições que eles representam. Os adversários não são necessariamente contrários à REDD+, mas sim ao enquadramento e, muitas vezes, à posição defendida pelo defensor de uma determinada posição no artigo codificado.

Tabela 3. As dez organizações mais citadas pelo número de menções

Organizações mais citadas	Número de menções
Ministério do Meio Ambiente	28
Fundação Amazonas Sustentável	26
Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais	22
Ministério dos Negócios Estrangeiros	22
Amazônia Instituto de Pesquisa Ambiental	21
Greenpeace	16
Amazonas	15
Mato Grosso	12
Serviço Florestal Brasileiro	12
WWF	7

Considerando apenas os 199 agentes que foram identificados como defensores ou adversários nos enquadramentos classificados, muitos deles (38%) foram identificados como “atores estatais burocráticos a nível federal” (Figura 6).

Esses defensores são geralmente os representantes do Ministério do Meio Ambiente (MMA), o órgão do governo federal responsável pelas políticas ambientais, e do Serviço Florestal Brasileiro, uma agência florestal que opera sob a jurisdição do MMA, e também os negociadores do Brasil na COP.

ONGs ambientalistas também têm importância no debate sobre REDD+. Defensores e adversários das ONGs ambientalistas domésticas aparecem em 17% dos artigos que têm defensores, e ONGs ambientalistas internacionais aparecem em 13%.



Figura 6. Representação organizacional dos atores políticos

Nota: Esta figura representa uma versão simplificada dos dados discutidos de forma mais detalhada no texto.

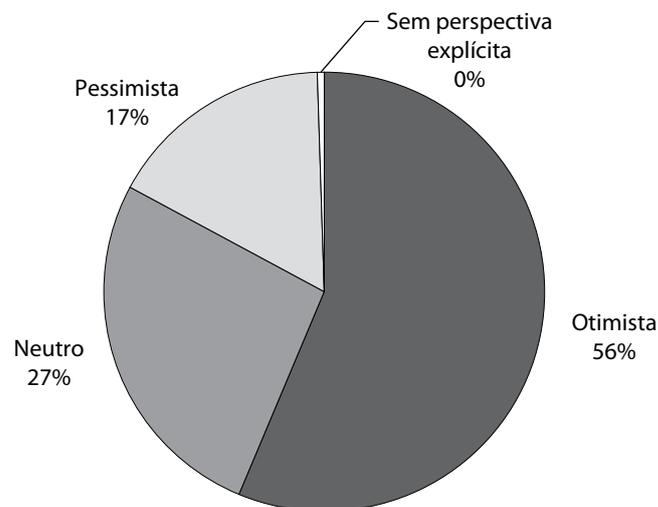


Figura 7. Avaliação das perspectivas futuras sobre REDD+, pelos atores políticos, conforme expresso na mídia

A organização doméstica mais citada é a Fundação Amazonas Sustentável (FAS), enquanto que a principal ONG internacional é o Greenpeace.

Centros de pesquisa também são destaque na cobertura da mídia: ambos os defensores e adversários ligados a centros nacionais aparecem em 7% dos artigos. O centro de pesquisa mais citado é o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE),

principalmente por causa de seus programas atuais para monitorar o desmatamento na Amazônia através de satélite, e o Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia (IPAM).

Mais da metade dos defensores / adversários estão otimistas à respeito de REDD+, com 56% codificados como “otimistas”, 27% “neutros” e 17% “pessimistas” (Figura 7).

Consideramos como “otimistas” os defensores cujos pontos de vista indicam que eles consideram que REDD+ tem mais pontos positivos do que negativos, e que geralmente apóiam políticas e esquemas de REDD+. Defensores “pessimistas” são aqueles que expressam a opinião de que provavelmente as políticas e esquemas de REDD+ irão produzir, em geral, resultados negativos.

Estes resultados mostram que, em geral, os atores percebem REDD+ como um mecanismo positivo para a redução das emissões no Brasil. É claro que os principais atores direcionando o discurso sobre REDD+ na mídia brasileira são também aqueles que têm maior interesse na implementação de REDD+, seja a nível de representantes nacionais (atores relacionados com o governo) ou líderes de ONGs ambientalistas nacionais envolvidos no desenvolvimento de projetos subnacionais.

Portanto, o predomínio de visões otimistas não é surpreendente.

No entanto, se considerarmos que a maioria dos artigos foram enquadrados por preocupações sobre formulação de políticas mais amplas e internacionalmente relevantes, como o financiamento para REDD+, ao invés de examinar questões mais específicas e institucionais (como a implementação de REDD+, seus impactos, posse de terra, conservação e direitos de carbono), essa visão otimista pode ser vista como relativa e, portanto, contestada. Parece haver uma lacuna na mídia para abordar as preocupações associadas com os possíveis impactos negativos de REDD+ no Brasil. A cobertura mínima deste ângulo pode distorcer o discurso real dos atores políticos e sociais brasileiros, que está profundamente enraizado em preocupações relacionadas aos riscos e problemas reais da implementação de REDD+.

6. Relacionando metatópicos às posições dos atores políticos

6.1 Principais preocupações dos atores políticos sobre REDD+

Uma das principais preocupações dos defensores e adversários identificada no exercício de enquadramento da mídia é a eficácia de REDD+ na redução de emissões (33%, Figura 8). Jens Stoltenberg, um defensor de REDD+ que representa o governo norueguês, exemplifica essa preocupação ao dizer que “reduzir o desmatamento é a maneira mais fácil, mais barata e eficiente para reduzir as emissões de carbono”.⁹

Alguns adversários expressam preocupações de que REDD+ pode não ser eficaz para a redução generalizada das emissões globais de GEE, se for explorado por países desenvolvidos para compensar pela negligência dos mesmos em reduzir suas emissões. Nas palavras de Tasso Azevedo, do Serviço Florestal Brasileiro: “A posição oficial do Brasil é que REDD+ é válido somente se os países ricos não tiverem permissão para usar o mecanismo para evitar reduzir suas próprias emissões.”¹⁰

Considerações sobre a relação custo-benefício também é uma grande preocupação (eficiência, 30%). Ambos os defensores e adversários questionam se REDD+ pode garantir que a floresta em pé vá receber uma valorização monetária maior do que a da terra desmatada. Uma declaração de Virgílio Viana exemplifica essa preocupação: “o desmatamento não acontece porque as pessoas são irracionais, mas porque traz dinheiro. Se quisermos parar a destruição, a floresta em pé deve ser mais valiosa do que a derrubada.”¹¹

Questões relacionadas com a equidade para as populações afetadas e com a biodiversidade surgem com menos frequência (equidade, 19%; outros co-benefícios, 9%), mas eles são a principal preocupação dos representantes dos atores indígenas, como indicado pelo líder indígena Chico Apurinã: “Os povos indígenas sofrem os efeitos do aquecimento global sem desmatar a floresta. Nosso entendimento é que devemos discutir REDD+, para que o nosso esforço seja reconhecido.”¹²

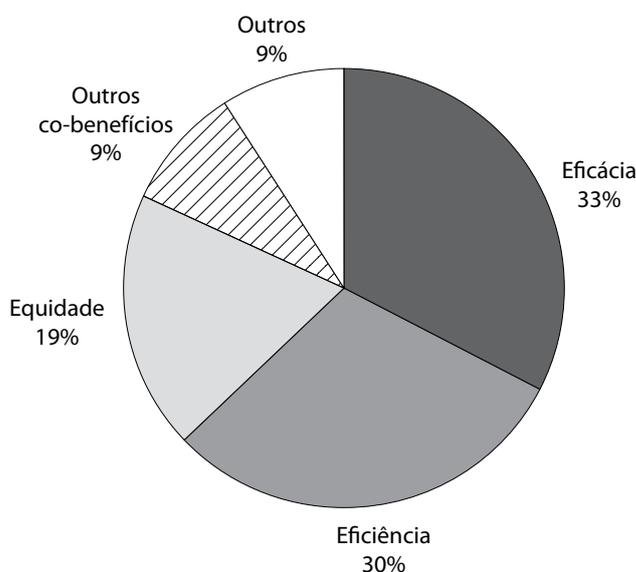


Figura 8. Prioridades dos atores para os resultados de REDD+

9 Noruega doa US\$ 1 bilhão para proteção da Floresta Amazônica, *Valor Econômico*, 17 de setembro de 2008.

10 REDD+ divide Estados e União, *O Estado de S. Paulo*, 17 de agosto de 2009.

11 Projeto incentiva desenvolvimento sustentável na Amazônia, *O Estado de S. Paulo*, 11 de dezembro de 2009.

12 As Terras Indígenas e Reservas possuem 30% do carbono estocado na Amazônia, *Valor Econômico*, 05 de setembro de 2009.

Para entender os papéis que os defensores e adversários exercem ao propor diferentes enquadramentos, analisamos os metatópicos tal como eles são discutidos por cada tipo de ator, suas perspectivas e principais preocupações em termos dos 3Es+. Para este propósito, selecionamos as variáveis dos metatópicos “Política e formulação de políticas”, “Economia e mercado” e “Ecologia”, que em conjunto representam 92% de todos os artigos codificados.

6.2 Metatópico: Política e formulação de políticas

Para o total 121 artigos codificados como “política e formulação de políticas”, 63 defensores e 19 adversários foram codificados no enquadramento primário.

A maioria dos defensores (79%) estão otimistas em relação à REDD+ e suas negociações. Entre os pessimistas, listamos os negociadores do Brasil na COP, especialmente quando o enquadramento primário é o mercado de carbono, e em artigos publicados em 2007, antes do governo ter mudado sua posição sobre REDD+, e se tornar mais favorável ao financiamento de projetos baseados no mercado.

Celso Amorin, Ministro das Relações Exteriores, explicou a posição do Brasil assim: “se os países ricos querem comprar créditos de florestas, mas continuam a poluir, não há corte de emissões.”¹³

O principal argumento dos defensores, quando o metatópico do enquadramento primário foi codificado como “Política e formulação de políticas”, é que é possível assinar um acordo na COP que traga benefícios para as florestas tropicais. Em contrapartida, os adversários temem que REDD+ possa ser usado pelos países ricos como forma de evitar a redução das suas próprias emissões. Em 2006 e 2007, encontramos ceticismo em relação ao mecanismo por parte dos atores nacionais, mas uma mudança ocorreu entre 2007 e 2008, quando os defensores começaram a concordar com os requisitos de REDD+, geralmente por causa do potencial para garantir financiamento voluntário através de fundos como o Fundo Amazônia.

6.3 Metatópico: Economia e mercado

Do total de 83 artigos codificados no enquadramento “Economia e mercado”, 46 defensores e adversários foram identificados. “Atores estatais burocráticos a nível federal” formam o maior segmento de defensores (43%). Nos enquadramentos relacionados a temas econômicos e de mercado, encontramos uma proporção ainda maior de defensores otimistas em relação à REDD+: 80%. Aqui, a principal preocupação dos defensores é a eficiência (59%), seguida pela eficácia (15%) e equidade (11%). Outros co-benefícios foram motivo de preocupação para apenas 6% dos defensores com voz em artigos sobre a economia.

Entre os defensores, o principal argumento relacionado à enquadramentos de economia e mercado diz respeito a necessidade de valorizar a floresta em pé. No entanto, uma das principais questões é: “quanto vai custar ao Brasil para manter a floresta em pé?” Em outras palavras: quais são os custos de oportunidade? Eles também se referem aos requisitos dos mecanismos de REDD+, o acesso ao mercado de carbono ou uma estratégia combinada.

Em relação aos adversários, 56% deles eram pessimistas, 38% neutros e 6% otimistas sobre as perspectivas futuras para REDD+. As principais preocupações dos adversários são a equidade e a eficácia (44% e 37%, respectivamente), seguidas da eficiência (19%).

Os adversários geralmente expressam dúvidas quanto a origem dos recursos para REDD+ e quem se beneficiará deles.

6.4 Metatópico: Ecologia

Do total de 21 artigos codificados como “ecologia”, foram identificados 13 defensores no enquadramento primário e 7 adversários.

Nos argumentos dos defensores nos artigos onde o enquadramento primário foi codificado como “ecologia”, REDD+ é discutido como a melhor proposta para a conservação de florestas e redução das emissões de GEE. Para os adversários, a preocupação expressada está relacionada ao vazamento (ou seja, o desmatamento pode migrar de uma área protegida por REDD+ para outra que não tenha a mesma proteção), os riscos para a biodiversidade e para os direitos indígenas, e a deficiente implementação do mecanismo.

13 Amorim muda tática do Brasil sobre desmatamento, *Folha de S. Paulo*, 09 de dezembro de 2007.

7. Síntese e conclusões

Este trabalho procurou apresentar um panorama da arena política para a redução de emissões por desmatamento e degradação (REDD+) no Brasil, conforme representado no discurso da mídia entre 2005 e 2009. Para este propósito, foram selecionados 409 artigos de quatro grandes jornais brasileiros de circulação nacional, dos quais 245 foram analisados em todos os níveis (em termos descritivos, detalhados e da posição defendida), porque eles discutiram REDD+ como o assunto principal.

Descobrimos que a mídia brasileira tem dado maior atenção às preocupações sobre formulação de políticas e questões econômicas que envolvem o mercado financeiro e de carbono, em detrimento de questões institucionais específicas (como os impactos de REDD+, posse de terra, e direitos de carbono) sobre a implementação de REDD+. Se a perspectiva da mídia reflete as preocupações reais entre os atores políticos e de implementação, isso pode explicar o desenvolvimento bastante lento de políticas concretas e de estruturas institucionais necessárias para a implementação de REDD+, particularmente a nível nacional, onde o financiamento para REDD+ tem recebido maior atenção do que sua implementação. No entanto, os resultados sugerem, erroneamente, que o discurso sobre REDD+ ainda está numa fase bastante incipiente no Brasil. Ao contrário, o debate sobre REDD+ no Brasil está bastante maduro, devido a liderança do país na arena internacional sobre o assunto, bem como o papel dinâmico da sociedade civil e dos movimentos sociais neste debate e na implementação de projetos-piloto e estruturas de governança.

Esta discrepância confirma que os principais meios de comunicação impressa do Brasil não vêm abordando questões complexas sobre a implementação de REDD+, muito debatidas na arena política de REDD+ no país (por exemplo, foram realizados diversos seminários sobre o tema em 2009 para estimular o debate)¹⁴, que não foram cobertos pela

¹⁴ Por exemplo, a Iniciativa Sul-Sul, organizado pela Fundação Amazonas Sustentável e algumas oficinas de capacitação realizadas pelo Instituto de Conservação e Desenvolvimento Sustentável do Amazonas (IDESAM).

mídia. O fato dos artigos se referirem principalmente a eventos nos quais o governo federal anunciou medidas orientadas para a implementação de REDD+ sugere que as questões mais problemáticas e específicas debatidas pela sociedade civil (como a participação, os direitos e a implementação) estão recebendo insuficiente cobertura da mídia. No entanto, como estas questões dizem respeito a processos de consulta ou de observação do real impacto dos projetos-piloto ao invés de eventos específicos relatáveis, essa observação não é inesperada.

A análise da mídia confirma que o debate sobre REDD+ tem sido dominado por um conflito entre atores e interesses, que tem efetivamente atrasado a tomada de decisões concretas sobre a implementação de REDD+ a nível nacional, e certamente por muitos anos nos fóruns internacionais.

Este conflito teve o efeito de criar incertezas sobre a arquitetura interna para REDD+, ainda dependente de uma definição no quadro internacional. Esta incerteza levou a redução do interesse de investidores e a falha, por parte do setor privado, de iniciar projetos-piloto.

A análise também identificou quais eventos nacionais e internacionais influenciaram o debate sobre REDD+ no Brasil. Anúncios específicos de políticas e posições governamentais receberam maior atenção nos jornais, especialmente os anúncios da criação do Fundo Amazônia e o lançamento do Fórum dos Governadores da Amazônia Legal. O principal evento internacional é a Conferência das Partes da UNFCCC (COP).

Descobrimos que os principais atores sobre REDD+ identificados na mídia brasileira são atores burocráticos do governo federal, principalmente do Ministério do Meio Ambiente e do Serviço Florestal Brasileiro, e dos governos estaduais da Amazônia; algumas ONGs, como a Fundação Amazonas Sustentável; e centros de pesquisa, como o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais. Esta gama de atores confirma que este debate tem

tido dominado por pessoas que ocupam posições a nível de governo estadual na Amazônia e nas principais ONGs ambientalistas nacionais (até hoje, os implementadores primários de projetos-piloto para REDD+).

A maioria dos atores considera que REDD+ é um mecanismo positivo para a redução do desmatamento. As dúvidas estão relacionadas à sua implementação no Brasil. As principais preocupações dos defensores deste enquadramento envolvem considerações sobre custo-benefício e a eficácia de REDD+ para reduzir as emissões, relacionadas à questão do financiamento para REDD+ através dos mercados de carbono ou de doações.

Os atores mais proeminentes no contexto brasileiro de REDD+ são Virgílio Viana, diretor da Fundação Amazonas Sustentável, e o governador do Amazonas, Eduardo Braga. Eles conseguiram esse destaque em grande parte porque eram responsáveis pela

implementação do único projeto-piloto significativo de REDD+ na Amazônia brasileira, amplamente divulgado, e que foi iniciado durante o período de estudo (a Reserva de Desenvolvimento Sustentável do Juma). Além disso, eles criaram a primeira lei estadual sobre mudanças climáticas, que instituiu o Programa Bolsa Floresta, o sistema de pagamentos por serviços ambientais do estado do Amazonas.

Outra conclusão foi a cobertura mínima da participação dos povos indígenas e populações locais em debates sobre REDD+ no Brasil, e que os protestos envolvendo questões relacionadas à REDD+ não existem, pelo menos com base na sua presença em reportagens jornalísticas. Resta saber se questões institucionais mais específicas receberão maior atenção da imprensa nacional durante a implementação de projetos de REDD+, ou se o ponto focal permanecerá na inserção do Brasil no debate internacional sobre políticas para REDD+. Estas hipóteses serão testadas em um estudo posterior.

8. Referências

- Angelsen, A. (ed.) 2008 Moving ahead with REDD+: options, issues and implications. CIFOR, Bogor, Indonésia.
- Angelsen, A., com Brockhaus, M., Kanninen, M., Sills, E., Sunderlin, W.D. e Wertz-Kanounnikoff, S. (eds) 2009 Realising REDD+: national strategy and policy options. CIFOR, Bogor, Indonésia.
- Boykoff, M.T. 2008 The cultural politics of climate change discourse in UK tabloids. *Political Geography* 27: 549–569.
- Boykoff, M.T. e Boykoff, J.M. 2007 Climate change and journalistic norms: a case-study of US mass-media coverage. *Geoforum* (unpaginated) doi:10.1016/j.geoforum. 2007.01.008.
- Brockhaus, M. e Peskett, L. 2009 When REDD+ goes national: a review of realities, opportunities and challenges. *Em: Angelsen, A. com Brockhaus, M., Kanninen, M., Sills, E., Sunderlin, W.D. and Wertz-Kanounnikoff, S. (eds) Realising REDD+: national strategy and policy options. p. 25–43. CIFOR, Bogor, Indonésia.*
- Crow, A.D. 2010 Local media and experts: sources of environmental policy initiation? *Policy Studies Journal* 38(1).
- Departamento de Combustíveis Renováveis (DCR) 2010 Boletim mensal dos combustíveis renováveis. No. 20, Agosto de 2010. Ministério das Minas e Energia, Brasília, Brasil.
- Di Gregorio, M. 2009 Code book for the analysis of media frames in articles on REDD. Unpublished project document. CIFOR, Bogor, Indonésia.
- Fillieule, O. e Jimenez, M. 2006 The methodology of protest event analysis. *Em: Rootes, C. (ed.) Environmental protest in Western Europe. Oxford University Press, Oxford, UK. p. 258–279.*
- Fundação SOS Mata Atlântica e Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE) 2010 Atlas dos remanescentes florestais da Mata Atlântica período 2008–2010. São Paulo, Brasil. Disponível em: http://mapas.sosma.org.br/site_media/download/atlas-relatorio2008-2010parcial.pdf [5 de abril de 2011].
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) 2004 Mapa dos biomas do Brasil. IBGE, Rio de Janeiro, Brasil. Disponível em: http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia_visualiza.php?id_noticia=169 [5 de abril de 2011].
- Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) 2007 Fourth Assessment: Climate change 2007 – Synthesis report. Disponível em: http://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar4/syr/ar4_syr_spm.pdf [11 de abril de 2011].
- Laumann, E.O. e Knoke, D. 1987 The organizational state: social choice in national policy domains. University of Wisconsin Press, Madison, WI, EUA.
- May, P.H. e Millikan, B. 2010 The context of REDD+ in Brazil: Drivers, institutions and agents. CIFOR Occasional Paper 55. CIFOR, Bogor, Indonésia.
- Ministério do Meio Ambiente (MMA) 2009 Plano de ação para prevenção e controle do desmatamento e das queimadas no cerrado – PPCerrado. Brasília, Brasil. Disponível em: http://www.mma.gov.br/estruturas/182/_arquivos/ppcerrado_consultapublica_182.pdf [5 de abril de 2011].
- Presidência da República, Casa Civil 2004 Plano de ação para a prevenção e controle do desmatamento na Amazônia Legal. Brasília, Brasil. <http://www.planalto.gov.br/casacivil/desmat.pdf> [5 de abril de 2011].

Anexo 1. Enquadramentos, temas e número de artigos

Enquadramentos	Temas	Número de artigos
Política em geral e formulação de políticas	Políticas de elite	78
	Organizações internacionais e debates políticos	58
	Interesses burocráticos e de Estado	18
	Interesses comerciais	2
	Desenho de REDD+	23
	Políticas florestais / reforma política	11
	Atividades preparatórias para REDD+	4
	Políticas de direitos indígenas / reforma política	3
	Atividades de demonstração	2
	Políticas agrícolas e agroindustriais / reforma política	2
	Descentralização / autonomia regional	1
	Implementação de REDD+	19
	Atividades preparatórias para REDD+	6
	Atividades de demonstração	8
	Políticas agrícolas e agroindustriais / reforma política	2
	Políticas MRV	1
	Políticas florestais / reforma política	1
Descentralização / políticas regionais de autonomia	1	
Outras	1	
Economia e mercados	Financiamento	44
	Mercado de carbono	27
	Rentabilidade de REDD+	9
	Economia e negócios	3
Ecologia	Conservação das florestas	10
	Desmatamento	4
	Conservação da biodiversidade	5
	Aumento dos estoques de carbono florestal	2
Governança	Governança para sistemas eficazes de acompanhamento, informação e verificação	7
	Outras ações de fiscalização do cumprimento da lei	2
	Corrupção	1
	Direito civil	1
Sociedade civil	Campanhas / protestos	4
	Interesses da sociedade civil	2
Ciência	Novos métodos científicos, fundamentos, novos estudos	2
	Ciência aplicada, novas tecnologias	1

A idéia central do esquema de REDD+, a redução de emissões de carbono por desmatamento e degradação florestal, é recompensar os indivíduos, comunidades, projetos e países que reduzam a emissão de gases de efeito estufa (GEE) provenientes de florestas. Adotado no âmbito da Convenção Quadro das Nações Unidas para as Mudanças Climáticas (UNFCCC), o mecanismo se destina a compensar os países tropicais pela contribuição dos benefícios do carbono de suas florestas em pé (“emissões evitadas” + “estoques de carbono”) para a mitigação das mudanças climáticas.

O objetivo da análise contida no presente documento é caracterizar a natureza do discurso relacionado à REDD+ na imprensa brasileira de 2005 a 2009. Identificamos os principais atores que conduziram este debate nos meios de comunicação, bem como suas posições como defensores ou adversários de uma visão particular sobre REDD+, acompanhando o desenvolvimento dessas posições durante esse período.

Essa análise contribui para o objetivo maior do projeto do CIFOR sobre REDD+, que é identificar e caracterizar as principais decisões e atores na rede de políticas associada com a direção assumida pelas estratégias de REDD+ a nível nacional.

Este estudo faz parte do Estudo Comparativo Global sobre REDD+, que analisa políticas, práticas e a implementação de REDD+, e dissemina as lições aprendidas para uma audiência nacional e global. O objetivo do CIFOR é gerar conhecimentos e ferramentas práticas para apoiar os esforços para reduzir as emissões florestais de maneira eficaz, eficiente e equitativa (3Es), e que gerem co-benefícios, como a redução da pobreza e a conservação da biodiversidade (3Es+).

www.cifor.org

www.ForestsClimateChange.org



Centro Internacional de Pesquisa Florestal

CIFOR contribui para o bem-estar humano, a conservação ambiental e a equidade, realizando pesquisa para servir de base a políticas e práticas que afetam as florestas nos países em desenvolvimento. O CIFOR é um dos 15 centros de pesquisa do Grupo Consultivo em Pesquisa Agrícola Internacional (CGIAR). Sua sede fica em Bogor, na Indonésia. O Centro conta também com escritórios na Ásia, África e América do Sul.

