

---

## Nota Técnica sobre Desmatamento Planejado Evitado (APD)

Caio Gallego – Líder do GT Metodologias

### Introdução

Em meio ao debate sobre a necessidade de integridade do mercado de créditos de carbono, existem algumas nuances técnicas que precisam ser avaliadas com o critério e atenção devidos. Além dos aspectos relacionados às salvaguardas socioambientais, a discussão sobre os métodos de aplicação e a contabilização de emissões tem ocupado um espaço importante na pauta, mas frequentemente de forma superficial ou incompleta.

Os projetos de carbono florestal são divididos, grosso modo, em duas vertentes principais: conservação e restauração, sendo a principal categoria de projetos de conservação são aqueles que aplicam atividades de Desmatamento Evitado, também conhecidos como REDD+ (Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação Florestal).

De forma geral, boa parte das discussões são direcionadas, ou enviesadas, em torno de uma construção genérica do conceito de REDD+, relacionada à redução do desmatamento de forma geral. No entanto, nem todo desmatamento (ou risco de desmatamento) é igual. Existe o desmatamento ocorrido de forma legal e o ilegal.

As metodologias relacionadas à geração de créditos de carbono denominam a abordagem de projetos relacionada ao desmatamento ilegal de “Desmatamento Não Planejado Evitado” (AUD, na sigla em inglês). Já o desmatamento legal é chamado de “Desmatamento Planejado Evitado” (APD, na sigla em inglês). Desta forma, os escopos Planejado e Não Planejado podem ser complementares, quando pensados em uma estratégia macro de redução de desmatamento.

Nesta nota técnica, discutiremos o que está por trás destes conceitos, suas implicações para o Brasil, assim como alguns dos desafios e alternativas para alcance dos princípios de alta integridade deste mercado, possibilitando o direcionamento de incentivos reais e consistentes para as diversas atividades de conservação florestal.

### As abordagens de Desmatamento Evitado

A abordagem AUD do REDD+ refere-se a impedir o desmatamento e degradação de áreas florestais que estejam sujeitas a práticas como exploração ilegal de madeira, expansão não regulamentada de fronteiras agropecuárias, ou atividades não controladas e irregulares de ocupação de terras. Ou seja, tais atividades visam reduzir as emissões de Gases do Efeito Estufa (GEE), interrompendo o desmatamento e/ou a degradação não autorizada de florestas.

As atividades de conservação AUD no Brasil são majoritariamente aplicáveis na região amazônica, por ser o único bioma brasileiro com vasta extensão de florestas tropicais remanescentes, que são altamente vulneráveis a pressões irregulares, ou não planejadas.

Além disso, pelo fato da abordagem AUD ser baseada em riscos gerados por atividades ilegais, **é tecnicamente aplicável em qualquer categoria de território**, desde uma propriedade privada, até assentamentos, territórios indígenas e as diferentes categorias de Unidades de Conservação.

Por outro lado, a abordagem APD inclui atividades que visam reduzir ou evitar as emissões de GEE derivadas da conversão legalmente autorizada de vegetação nativa. Portanto, a abordagem APD pode ser aplicada em terras privadas onde o proprietário pode, mediante autorização, realizar a conversão permanente de parte da vegetação natural para implementação ou expansão de atividades agropecuárias.

A tese relacionada à abordagem APD proporciona, desta forma, o financiamento, via mercado de carbono, da conservação de florestas privadas pressionadas por determinadas atividades econômicas. Ou seja, a sua aplicação é restrita a propriedades privadas. Por outro lado, não é restrita à Amazônia, uma vez que depende essencialmente que o proprietário possua em seu imóvel uma área considerável de vegetação nativa passível de supressão legalizada, e que abra mão da possibilidade ou - quando houver - da autorização obtida, em favor de proteger a área. Nesse sentido, essa modalidade é especialmente importante para biomas como o Cerrado, que possui áreas maiores passíveis de desmatamento legal. Considerando que o Cerrado em 2023 foi o bioma mais desmatado<sup>i</sup>, com tendência de aumento dessa taxa de desmatamento.

Desenvolvendo projetos nesta modalidade, **agentes privados têm a opção de se comprometer com a manutenção de uma área de floresta no longo prazo, mesmo tendo a permissão legal de não o fazer**, em troca da venda de ativos ambientais na forma de créditos de carbono.

### **A integridade na contabilização de REDD+**

A tese do REDD+, de forma geral, se sustenta em uma **suposição contrafactual de que um determinado evento não acontecerá, mas poderia ter acontecido**. Sendo assim, uma vez que se trata de projetos de conservação, define-se que existe um risco de desmatamento sobre a floresta, que não seria evitado caso o projeto não existisse. Em consequência, o nível de risco demonstrado determina diretamente a quantidade de créditos de carbono que o projeto poderá gerar. E esse nível de risco, na “linguagem do mercado de carbono”, é chamado de Linha de Base.



Figura ilustrativa sobre o conceito de REDD+ (Ambipar Environment)

Ambas as abordagens de REDD+ recebem críticas quanto ao real nível de risco de desmatamento sugerido pelos projetos em suas linhas de base e o reflexo desse risco na contabilidade de Emissões Reduzidas ou Removidas (ER)<sup>1</sup>. Isso se deve ao fato de que cabe hoje ao proponente do projeto, seguindo os requisitos da certificação, demonstrar por meio de cálculos, estudos e documentações, o grau de risco sobre a floresta. Obrigatoriamente, o projeto deve passar por uma auditoria por parte de uma certificadora independente, acreditada pelo Padrão de Certificação. No entanto, ainda assim, a comprovação de adicionalidade<sup>2</sup> da linha de base é suscetível a interpretações e à influência do proponente. Isso gera evidentemente uma desconfiança do mercado quanto à qualidade e a factibilidade da contabilização das ER. Essa é a essência da discussão sobre integridade do mercado de REDD+ no aspecto da contabilização.

Em grande parte, a solução para este problema tende a ser alcançada em breve para a abordagem AUD, por meio da utilização das linhas de base jurisdicionais atribuídas pelo próprio padrão de certificação, que deverão equalizar o método de contabilização. As linhas de base jurisdicionais são, em tese, um método de contabilização do potencial de ER a um determinado nível administrativo (País, Estado ou Município). Os padrões de certificação como o VCS<sup>ii</sup> e o Trees<sup>iii</sup> disponibilizam métodos de aplicação do REDD+ jurisdicional, sendo que no Brasil vem sendo proposto a nível dos Estados. **É importante ressaltar que, do ponto de vista técnico, a aplicação jurisdicional não precisa necessariamente ser política, ou seja, estatal.** O mais importante é que exista um consenso técnico sobre a contabilização, para que as linhas de base dos projetos e da jurisdição estejam alinhadas. Esse processo é essencial

<sup>1</sup> Os créditos de carbono correspondem às Emissões Reduzidas ou Removidas Líquidas, ou seja, após a aplicação de descontos previstos pela certificação.

<sup>2</sup> Adicionalidade é o termo utilizado para definir que a atividade do projeto, que resulta na redução de emissões, não ocorreria ou não seria economicamente atrativa, sem a existência dos incentivos adicionais proporcionados pelo mercado de carbono.

para que se evite dupla contagem de créditos e reduza a desconfiança do mercado em relação à integridade da contabilização das ER.

No entanto, em detrimento deste avanço para a abordagem AUD, **a discussão sobre a aplicação da abordagem APD tem ficado à margem do debate**. Diferentes fatores podem ser mencionados que explicam, em parte, a razão do APD não estar recebendo o mesmo grau de atenção.

### **As especificidades da abordagem APD**

Os padrões de certificação têm dado prioridade para a definição de métodos de aplicação jurisdicional de REDD+ AUD, pois este apresenta hoje, em tese, um desafio técnico maior, e uma fatia mais relevante no mercado devido a sua aplicação mais abrangente. O Padrão VCS, que é conduzido pela Verra, pretende divulgar no quarto trimestre deste ano os primeiros dados jurisdicionais para a nova metodologia VM0048<sup>iv</sup>. Já o seu módulo APD, estaria previsto para ser lançado em 2025. **O Padrão Trees**, que é restrito a sistemas governamentais e vem sendo adotado pela maior parte dos governos brasileiros, **não diferencia os tipos de desmatamento, tratando de forma unificada o desmatamento planejado e não planejado**.

Somado a isso, tem havido uma negligência em nosso país em relação à abordagem APD, podendo esvaziar o mecanismo. Um dos motivos pode ser o fato de que o programa jurisdicional ART Trees não diferencia desmatamento legal de ilegal. Além disso, conforme explicado, a abordagem AUD é a única aplicável em territórios sob gestão pública, portanto é estratégico para os governos estabelecer prioritariamente projetos de REDD+ AUD que possam angariar recursos para financiar a gestão desses territórios. Outra razão, é que, além de ainda perdurar uma incompreensão geral em relação às diferenças técnicas entre AUD e APD, também há o desafio de conscientizar o poder público sobre a importância e necessidade de apoiar projetos REDD+ também em terras privadas.

Existem também peculiaridades relacionadas ao contexto econômico e regulatório de cada país, que precisam ser consideradas pelos padrões de certificação para a definição de metodologias APD. Ou seja, **as metodologias não deveriam ser aplicadas da mesma forma no mundo todo**. Observando a perspectiva brasileira, podemos dizer com segurança que os padrões de certificação não estão considerando tais peculiaridades. As metodologias APD existentes hoje do Padrão VCS vêm sendo atualizadas para deixar mais evidente a necessidade de comprovação da existência de permissão legal e a viabilidade econômica de conversão da vegetação nativa. No entanto, **é essencial que os auditores sejam instruídos pelo Padrão sobre como lidar em contextos peculiares de cada local**, como a interpretação da lei e o entendimento do processo junto ao órgão governamental.

Com relação à exigência de permissão de legal, chamada no Brasil de Autorização de Supressão de Vegetação (ASV), alguns aspectos precisam ser considerados, e caso não sejam avaliados de forma adequada, podem derivar em riscos conforme listados a seguir:

- O crescimento no número de projetos APD poderia causar uma enxurrada de pedidos de licenciamento nos órgãos responsáveis, sendo que os mesmos não teriam capacidade administrativa sequer para avaliar tal volume de pedidos, ou de definir a melhor forma para lidar com a situação. Esta é uma preocupação, pois uma vez que o Estado não consiga dar o destaque devido ao tema, o avanço da agenda esbarra em uma limitação administrativa, ou quando avança, pode ocorrer de forma inadequada.
- O avanço inadequado neste caso significa que existe um risco de desvio de finalidade dos órgãos públicos para emissão de autorizações para outros usos que não a finalidade de desenvolvimento do projeto de carbono.
- Já a morosidade para emissão de licenças funciona como incentivo perverso para que proprietários realizem desmatamento sem autorização - mesmo em situações que atendem os requisitos legais para obter a ASV.
- Por fim, o aumento na liberação de licenças, poderia refletir em aumento do risco de não permanência dos projetos, uma vez que a autorização poderia ser colocada em prática em caso de desistência do projeto por parte do titular da área.

Por estes motivos, argumenta-se de que **a exigência da autorização de supressão, além de não garantir por si só a adicionalidade do projeto, pode acarretar sérios riscos**. Essa é a razão da argumentação de que o Padrão de Certificação não pode negligenciar a realidade local para a aplicação de suas metodologias. **Como alcançar a integridade em APD**

Uma vez que a aplicação do REDD+ de forma geral depende da demonstração contrafactual do desmatamento evitado, em tese, a definição do risco APD seria mais simples, pois está relacionada à área de vegetação nativa do imóvel que o proprietário poderia desmatar legalmente. Além disso, a definição desta área não está sujeita a interpretações, pois é baseada na regulação vigente, no caso brasileiro a lei conhecida como 'Código Florestal'<sup>v</sup>.

O problema desta linha de raciocínio está no conceito da adicionalidade mencionado anteriormente. **A simples existência de vegetação nativa legalmente passível de supressão não demonstra adicionalidade**, pois o processo de conversão da floresta para usos alternativos precisa ser economicamente viável, corroborado por documentos que exponham um plano de exploração florestal e projeto de conversão do uso do solo que seja factível. Este documento, além de apresentar o levantamento quantitativo e descritivo da vegetação existente no local, deverá demonstrar qual seria a destinação da área após a supressão.

Portanto, quando se argumenta que muitos projetos APD apresentam adicionalidade questionável é sobre a factibilidade do desmatamento que recaem as críticas. O receio dos agentes do mercado é de que uma fatia considerável de projetos APD estejam gerando créditos de carbono sem lastro, aumentando a oferta e prejudicando outras iniciativas de alta integridade.

Ainda não está claro o que o módulo APD da metodologia VM0048 trará de novo em relação a esses aspectos, e de que forma os dados jurisdicionais APD se complementarão aos de AUD. É certo que deverá trazer critérios mais objetivos para a aplicação dos projetos, mas **não se sabe, no entanto, até que ponto o Padrão oferecerá orientações específicas aos desenvolvedores e auditores adaptadas à realidade local.** Ainda há tempo para fazê-lo.

**É fato que a exigência da autorização de supressão não é definidora para demonstração de adicionalidade no Brasil.** Existem outras formas de comprovação da viabilidade e intenção de desmatamento, que observando o contexto brasileiro, reduziriam os riscos mencionados anteriormente. Em contradição ao conceito de APD descrito aqui, existe no Brasil uma alta incidência de desmatamento planejado realizado de forma ilegal, sem autorização. Isso significa que muitos agentes privados optam por realizar a supressão assumindo o risco de multas pois sabem que o processo de licenciamento é burocrático e custoso.

Os dados históricos da emissão de autorizações de supressão não representam a realidade do desmatamento planejado. Segundo análise do Map Biomasi, em 2023, 67,4% de todo o desmatamento no Brasil ocorreu em áreas privadas, no entanto apenas 26,8% apresentam indícios de regularidade com registro de autorização e apenas 4% de toda a área desmatada nos últimos cinco anos não tem indícios de ilegalidade ou irregularidade. No caso da Amazônia, onde se concentram os projetos de REDD+ do Brasil, esse contraste é ainda maior. De acordo com o MapBiomias (2021), apenas 0,4% dos eventos de desmatamento na Amazônia brasileira são autorizados por ASVs. Portanto, **a exigência da autorização não reflete a prática comum e não faz sentido tomar essa evidência como definidora para a viabilidade de aplicação da abordagem APD.**

Considerando a determinação da linha de base, uma vez que a Verra ainda não especificou como será aplicada, fica aqui uma sugestão prática. Para que a viabilidade e aplicabilidade do projeto não dependa unicamente da comprovação do proponente, nem de uma emissão de autorização, a definição pode ser corroborada com dados regionais baseados em variáveis de custo de oportunidade da terra. Deste modo, quanto maior o custo de oportunidade, maior seria a taxa de conversão de florestas, e vice-versa. Nesta lógica, regiões com o custo de oportunidade nulo não seriam consideradas adicionais e o projeto seria automaticamente reprovado. Para corrigir eventuais falhas nos dados de custo de oportunidade, o projeto poderia recorrer a um método de seleção de áreas controle, que consequentemente seriam utilizadas para refinamento do dado jurisdicional. Ou seja, para obter a certificação, além de apresentar um plano de supressão factível, o projeto deveria calibrar a taxa de risco pelo dado jurisdicional de custo de oportunidade da terra.

Além da adicionalidade, a permanência<sup>3</sup> é um fator essencial para demonstração de integridade. Todos os projetos de carbono florestal precisam assegurar, mediante contratos,

---

<sup>3</sup> O conceito significa que as reduções ou remoções de emissões de GEE devem ser permanentes ou, onde houver risco de perdas, devem existir medidas para lidar com esses riscos ou compensar as perdas.

uma permanência mínima de 40 anos. Projetos AUD, por terem a sua linha de base associada à taxa de desmatamento da região onde estão inseridos, podem gerar créditos ao longo de todo o seu período de duração. Por outro lado, em projetos APD a linha de base é derivada de um plano de supressão florestal ou da comparação com áreas semelhantes, o que tende proporcionar a geração total dos créditos em um curto espaço de tempo, ficando com a geração nula em boa parte do período restante de duração do projeto. Esses aspectos influenciam diretamente no risco de não permanência, pois após concluírem a geração de créditos, os proprietários poderiam optar por abandonar o projeto e realizar desmatamentos antes de concluir o período de 40 anos.

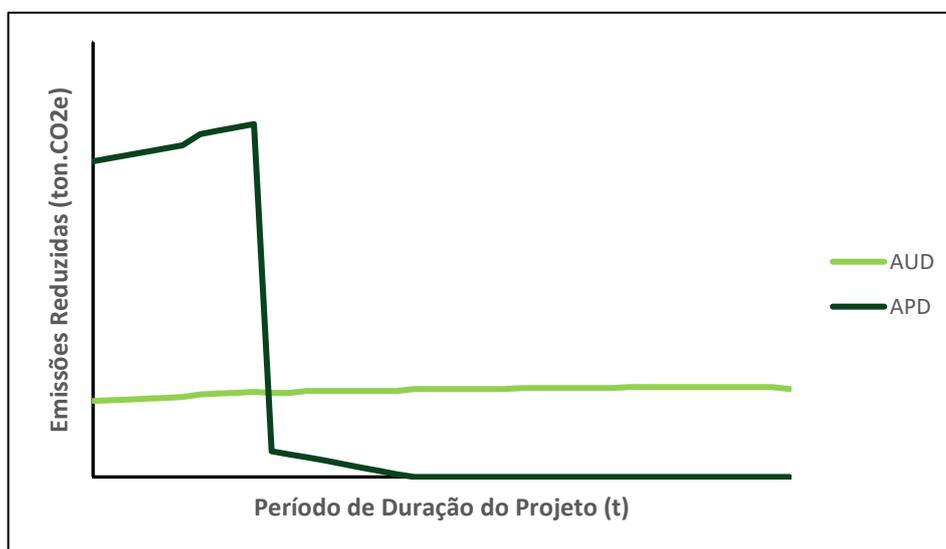


Ilustração comparativa da dinâmica de geração de créditos nas abordagens AUD e APD.

É legítima a preocupação com relação ao risco de não permanência. Neste sentido o Padrão VCS vem aprimorando suas ferramentas de mitigação de riscos, por meio da estruturação da conta *buffer* de compensação de reversões, que retém percentuais de créditos dos projetos e funciona na prática como um seguro para o mercado. A ferramenta que determina a taxa de retenção deve refletir ao máximo o contexto de risco do projeto. Ainda há espaço para melhorias, mas o fato é que já existe um mecanismo estabelecido para compensação de riscos de não permanência.

### O lado dos governos estaduais

Do ponto de vista dos governos, existe a preocupação de que as ER registradas pelas atividades APD conflitem com a contabilidade jurisdicional dos estados, uma vez que, conforme ilustrado, os volumes de créditos APD tendem a ser superiores às atividades AUD no curto prazo. Isso porque o Desmatamento Não Planejado tende a ser gradual, enquanto o Desmatamento Planejado ocorre de forma muito mais rápida. No entanto, esse conflito não deveria existir.

Conforme orientado pela Estrutura Jurisdicional do Padrão VCS<sup>vi</sup>, por exemplo, é considerada uma boa prática diferenciar atividades planejadas e não planejadas, uma vez que as suas taxas históricas podem ser diferentes. Ou seja, a contabilização das linhas de base AUD e APD, sejam jurisdicionais ou não, devem ser separadas tanto numericamente quanto geograficamente, evitando assim qualquer risco de dupla contagem. **Preocupa o fato de que os governos não estejam sendo orientados adequadamente na construção dos seus sistemas jurisdicionais e esses aspectos técnicos, consequentemente, não sejam levados em conta.**

Outro aspecto importante a ser mencionado é que a aplicação da abordagem APD depende de um envolvimento relevante das instituições de governo responsáveis pelo licenciamento ambiental. O Padrão VCS hoje exige a comprovação da existência de permissão legal de supressão e esse processo só pode ser realizado pelo órgão ambiental competente. Existe um debate sobre a necessidade de apresentar a autorização de supressão para aprovação do projeto APD, uma vez que o Padrão não deixa claro qual é a definição exata de “permissão legal” que atenda ao requisito da metodologia. Se de um lado a apresentação da autorização de supressão seria o “mundo ideal” para comprovação de aplicabilidade, por outro lado, conforme já mencionado, essa exigência poderia acarretar diversos impactos.

O melhor caminho, portanto, seria mediante uma definição mais objetiva do Padrão de Certificação com orientações aos auditores em relação à aplicação do APD, incluindo a demonstração de viabilidade por meio do Plano de Exploração Florestal, sem a necessidade de solicitação ou obtenção da licença. Neste processo, **um bom diálogo e articulação dos desenvolvedores e auditores com as instituições de governo é essencial.**

### Considerações finais

A tendência que se verifica é que **o mercado de REDD+ evolua para o modelo jurisdicional, idealmente com o envolvimento e chancela dos governos estaduais.** Isso não significa a “estatização” do mercado, mas sim uma efetiva regulamentação para que a contabilidade seja unificada e transparente. Deste modo, proporcionando que o mercado prossiga com maior fluidez e menos incertezas para todas as partes.

Visando pensar estrategicamente a conservação florestal em escala territorial, **é fundamental que o setor privado seja incluído nesse processo.** Esse setor pode ser um importante parceiro dos estados na implementação dos Sistemas Jurisdicionais, seja como investidor e operador de concessões em terras públicas, como também beneficiado em compromissos privados via práticas AUD e APD. Se todas essas iniciativas forem devidamente incentivadas e coordenadas, no cômputo final dos resultados, todos saem ganhando.

Avanços têm ocorrido neste sentido, com a estruturação dos Sistemas Jurisdicionais de alguns estados como o Acre, Mato Grosso e Amazonas. Recentemente, o estado do Amazonas abriu também um amplo edital de concessões para REDD+ em unidades de conservação. Com este

olhar, o Amazonas, por exemplo, avança em duas frentes, de cima para baixo, com a regulamentação jurisdicional, e de baixo para cima por meio da formação de parcerias para captação de investimentos privados em projetos.

Além disso, os governos não podem descuidar no olhar abrangente do mecanismo REDD+. **Pensar a abordagem APD de forma estratégica está totalmente alinhado à visão pragmática de zerar o desmatamento ilegal e implementar de forma integral o Código Florestal**, por meio da regularização ambiental dos imóveis rurais e a abertura de canais diversos para incentivos econômicos à conservação dos remanescentes florestais privados.

A pauta de REDD+ é ampla e existem nuances importantes que precisam ser devidamente aprofundadas para que o debate sobre integridade seja qualificado, justo e direcionado não apenas pelo criticismo, mas também pela busca por soluções. E as soluções estão se apresentando por diferentes caminhos. Pelo mercado, via agências de rating e iniciativas como o IC-VCM e seus Core Carbon Principles<sup>4</sup>; pela evolução acelerada dos padrões de certificação; e pelo envolvimento fundamental dos governos e setor privado.

A evolução e aperfeiçoamento do REDD+ tende a torná-lo mais robusto e íntegro. O que poucos notam é que, apesar das críticas, **o mecanismo do REDD+ é bastante maduro na perspectiva do mercado voluntário e está à frente de outras práticas de Soluções Baseadas na Natureza**. Restaurar é importante, sem dúvida, mas financiar a conservação no curto prazo é fundamental pois, entre outras razões, o custo é menor e, em muitos casos, a biodiversidade perdida dificilmente é recuperada completamente. **A consolidação do REDD+ portanto é o fruto maduro do mercado voluntário ao alcance de todos**, que certamente abrirá as portas para o crescimento das outras práticas. No fim do dia, do ponto de vista da gestão climática, tudo está interrelacionado.

#### Notas de Referência:

<sup>i</sup> MapBiomas. Relatório Anual do Desmatamento no Brasil 2023

<sup>ii</sup> Verra – VCS Standard

<sup>iii</sup> ART – THE REDD+ ENVIRONMENTAL EXCELLENCE STANDARD: TREES

<sup>iv</sup> Verra - REDUCING EMISSIONS FROM DEFORESTATION AND FOREST DEGRADATION: VM0048

<sup>v</sup> LEI Nº 12.651, DE 25 DE MAIO DE 2012: Código Florestal

<sup>vi</sup> Verra - JURISDICTIONAL and NESTED REDD+ Framework: JNR

<sup>4</sup>The Integrity Council for the Voluntary Carbon Market: IC-VCM