



## Limites para projetos de redução de gases-estufa em áreas de preservação

A utilização de um mecanismo como a Redução das Emissões pelo Desmatamento e Degradação das Florestas (REDD), voltado a impedir o *desmatamento* como forma de mitigação do aquecimento global mediante remuneração ganhou força em Montreal, na 11ª Conferência das Partes (“COP11”), em dezembro de 2005, “por impulso de um grupo de Estados que se autodenominou Coalizão dos Países da Floresta Tropical (*‘Se nós, as nações com florestas, reduzirmos nossas emissões de gases-estufa, deveríamos ser compensados por essas reduções’*)”[\[1\]](#).

Em 2007, o Painel Intergovernamental de Mudanças Climáticas (IPCC) reconheceu que a redução e/ou a prevenção do desmatamento é o método imediato mais eficaz, por hectare e por ano, em termos globais, de se combater os impactos das emissões de carbono na atmosfera.

Na COP 15, a REDD foi citada expressamente no Acordo de Copenhague, como mecanismo apto a mobilizar recursos financeiros de países desenvolvidos para incentivar ações de combate ao desmatamento e à degradação florestal com o objetivo de reduzir as emissões de gases do efeito estufa[\[2\]](#).

Até hoje, contudo, não foi assinado um texto final em âmbito internacional sobre a REDD.

No Brasil, tramitam na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, os Projetos de Lei 195/2011 e 212/2011, que, de um modo geral, pretendem instituir o sistema nacional de redução de emissões por desmatamento e degradação, conservação, manejo florestal sustentável, manutenção e aumento dos estoques de carbono florestal.

A ausência de normas em âmbito internacional e nacional que disciplinem a REDD de forma clara e abrangente gera insegurança quanto à elegibilidade dos projetos, afastando a atratividade do instituto e, conseqüentemente, seu potencial de promover a preservação de florestas. É neste contexto que surgem questionamentos sobre a possibilidade de áreas de preservação permanente (APP) e de reserva legal serem elegíveis para projetos de REDD.

Pode-se dizer que os objetivos primordiais dos projetos de REDD são a redução das emissões de gases de efeito estufa, a manutenção e o aumento dos estoques de carbono florestal, a valoração dos produtos e serviços ambientais relacionados ao carbono florestal e o desenvolvimento florestal sustentável.

Partindo dessas premissas é coerente defender que áreas de reserva legal e de preservação permanente podem integrar projetos de REDD, mas até que o instituto seja regulamentado, alguns requisitos devem ser preenchidos para que tais áreas possam gerar créditos comercializáveis por seus mantenedores.

Respeitados entendimentos divergentes, a REDD decorre ou ao menos muito se aproxima das modalidades dos projetos de alteração do uso do solo, florestamento, reflorestamento e desflorestamento (*land use, land use change and forestry — LULUCF*), previstos no artigo 3º, parágrafos 3º e 4º[\[3\]](#) do Protocolo de Quioto, que por poderem reduzir emissões ou promover o sequestro de carbono, são



elegíveis para o Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL), conforme o artigo 12 do Protocolo de Quioto.

Sendo assim, apesar de a REDD dever seguir regulamentação própria, reserva legal e APP, para serem elegíveis a título de REDD não podem se desvincular de alguns requisitos que, embora neste momento inerentes ao MDL, seriam imprescindíveis para que o projeto de REDD atingisse seu objetivo. Trata-se da prova (i) de que o projeto é *sustentável* (artigo 12, 2 do Protocolo de Quioto); (ii) de que o projeto conta com a *participação voluntária* das partes envolvidas, ou seja, as partes são livres para decidir se aceitam a sua realização (artigo 12, 5 (a), do Protocolo de Quioto); (iii) de que o projeto proporcionará *benefícios reais, mensuráveis e de longo prazo* para combater o desmatamento e mitigar a mudança do clima, de forma que a certificação só deve ocorrer após a concreta constatação de que o projeto efetivamente auxilia a redução do desmatamento e das emissões de gases de efeito estufa em comparação a um projeto que seria realizado sem a adoção de técnicas específicas e sem incorrer em gastos adicionais para redução dos efeitos do empreendimento em relação ao clima e ao desmatamento (*business as usual*) (artigo 12, 5 (b), do Protocolo de Quioto); (iv) do *nexo causal* entre o projeto e a redução do desmatamento e das emissões de gases de efeito estufa, que deve ser imediato e tecnicamente comprovável; e (v) de que a redução do desmatamento e da emissão de gases de efeito estufa é *adicional* (artigo 12, 5, (c), do Protocolo de Quioto)[4]. A definição da linha de base é fundamental para se aferir a adicionalidade, que, por sua vez, determinará a quantidade de “créditos” que o projeto “produzirá” (Decisão 17/COP 7, parágrafo 43 do Anexo)[5].

De todos os requisitos apresentados acima, a adicionalidade é o que requer um estudo mais aprofundado.

A decisão 19 adotada na COP 9, no parágrafo 18 do Anexo[6] menciona, basicamente, que os projetos de florestamento e reflorestamento (projetos de MDL) são adicionais se, com o projeto, a rede de sumidouros de gases de efeito estufa tem aumento superior às alterações em estoques de carbono que teriam ocorrido na ausência de referido projeto[7].

A definição de adicionalidade posta acima, no entanto, não está necessariamente atrelada à *adicionalidade legal*, que vincularia o projeto à abordagem e à execução de medidas ambientais *complementares* à lei. Ao menos em tese, seria possível considerar adicional um projeto que *pretendesse dar cumprimento à obrigação ambiental, constante de lei não cumprida/ineficaz*[8].

O requisito da adicionalidade pode estar desvinculado da adicionalidade legal, desde que (i) esteja devidamente comprovado o descumprimento/inexecução completo das leis a serem observadas no território (país ou região) em que se instalará o projeto, que poderia ser demonstrada pela inaplicabilidade da lei em mais de 50% do território hospedeiro (país ou região); e (ii) o projeto passe a ser um meio de garantir o cumprimento de referidas leis e não de transformar a ilegalidade em algo rentável[9].

É por isso que a *regra geral* é que reserva legal e APP só podem ser objeto de projetos de REDD desde que mantidas em percentual e faixa, respectivamente, superiores aos previstos na legislação ambiental (Lei Federal 12.651/2012). Sua manutenção na exata faixa e no exato percentual da lei apenas reflete o mero cumprimento desta e, por isso, não deve gerar benefícios financeiros adicionais.

No entanto, como a aferição de adicionalidade sempre dependerá do exame de projeto a projeto,



envolvendo suas peculiaridades e requisitos gerais, em especial, a dinâmica do local hospedeiro, tal dinâmica pode vir a *afastar a regra geral* e viabilizar um projeto de REDD para APPs e reserva legal mantidas nos exatos termos da lei. *No caso, o mero cumprimento da lei seria exceção à regra geral da adicionalidade.*

Suponha-se, por exemplo, que se comprove que em determinada região do país, o desmatamento vem crescendo em níveis alarmantes e a conservação de APPs e de áreas de reserva legal não é cumprida e fiscalizada. Suponha-se que o desmatamento tenha por objeto a ausência de terras disponíveis ao necessário exercício de atividades agropastoris e desenvolvimento econômico regional e que se possa comprovar que dada a dinâmica local, as APPs e áreas de reserva legal ainda preservadas estariam totalmente devastadas em poucos anos por total ineficácia da lei na localidade. Nesse caso, pode ser preenchido o requisito da adicionalidade pelo projeto de REDD que se propuser a manter as APPs e áreas de reserva legal em determinado imóvel, demonstrando que a linha de base para aferição da adicionalidade parte da premissa de que em poucos anos, o desmatamento descontrolado pode atingir toda a região, em virtude do descumprimento da lei.

Contemplar APPs e áreas de reserva legal com projetos de REDD, consideradas as peculiaridades de cada caso e os cinco requisitos mínimos aplicáveis a projetos de LULUCF, ao menos enquanto a REDD não esteja plenamente regulamentada, é alternativa para incremento da proteção ambiental e garantia da efetividade de normas, priorizando ações vantajosas, em detrimento de medidas exclusivamente protetivas-repressivas.

[1] NETO, Werner Grau. “Mudança do Clima: o caminho para o Brasil nas discussões e instrumentos internacionais”, *In: FILHO, Edson de Oliveira Braga. AHMED, Flávio. JÚNIOR, Luiz Carlos Aceti. MURAD, Samir Jorge e NETO, Werner Grau (coordenadores), Mecanismos legais para o desenvolvimento sustentável.* Belo Horizonte: Editora Fórum, 2010. pp. 297-310.

[2] “6. We recognize the crucial role of reducing emission from deforestation and forest degradation and the need to enhance removals of greenhouse gas emission by forests and agree on the need to provide positive incentives to such actions through the immediate establishment of a mechanism including REDD-plus, to enable the mobilization of financial resources from developed countries” (Doc. FCCC/CP/2009/11/Add.1.)

[3] “3. As variações líquidas nas emissões por fontes e remoções por sumidouros de gases de efeito estufa resultantes de mudança direta, induzida pelo homem, no uso da terra e nas atividades florestais, limitadas ao florestamento, reflorestamento e desflorestamento desde 1990, medidas como variações verificáveis nos estoques de carbono em cada período de compromisso, deverão ser utilizadas para atender os compromissos assumidos sob este Artigo por cada Parte incluída no Anexo I. As emissões por fontes e remoções por sumidouros de gases de efeito estufa associadas a essas atividades devem ser relatadas de maneira transparente e comprovável e revistas em conformidade com os Artigos 7 e 8.

4. Antes da primeira sessão da Conferência das Partes na qualidade de reunião das Partes neste Protocolo, cada Parte incluída no Anexo I deve submeter à consideração do Órgão Subsidiário de



Assessoramento Científico e Tecnológico dados para o estabelecimento do seu nível de estoques de carbono em 1990 e possibilitar a estimativa das suas mudanças nos estoques de carbono nos anos subsequentes. A Conferência das Partes na qualidade de reunião das Partes neste Protocolo deve, em sua primeira sessão ou assim que seja praticável a partir de então, decidir sobre as modalidades, regras e diretrizes sobre como e quais são as atividades adicionais induzidas pelo homem relacionadas com mudanças nas emissões por fontes e remoções por sumidouros de gases de efeito estufa nas categorias de solos agrícolas e de mudança no uso da terra e florestas, que devem ser acrescentadas ou subtraídas da quantidade atribuída para as Partes incluídas no Anexo I, levando em conta as incertezas, a transparência na elaboração de relatório, a comprovação, o trabalho metodológico do Painel Intergovernamental sobre Mudança do Clima, o assessoramento fornecido pelo Órgão Subsidiário de Assessoramento Científico e Tecnológico em conformidade com o Artigo 5 e as decisões da Conferência das Partes. Tal decisão será aplicada a partir do segundo período de compromisso. A Parte poderá optar por aplicar essa decisão sobre as atividades adicionais induzidas pelo homem no seu primeiro período de compromisso, desde que essas atividades tenham se realizado a partir de 1990”. Para maiores informações consulte <http://www.mct.gov.br>.

[4] “5. As reduções de emissões resultantes de cada atividade de projeto devem ser certificadas por entidades operacionais a serem designadas pela Conferência das Partes na qualidade de reunião das Partes neste Protocolo, com base em: (a) Participação voluntária aprovada por cada Parte envolvida; (b) Benefícios reais, mensuráveis e de longo prazo relacionados com a mitigação da mudança do clima; e (c) Reduções de emissões que sejam adicionais as que ocorreriam na ausência da atividade certificada de projeto”. Para maiores informações consulte <http://www.mct.gov.br>.

[5] “43. A CDM project activity is additional if anthropogenic emissions of greenhouse gases by sources are reduced below those that would have occurred in the absence of the registered CDM project activity”.

[6] Doc. FCCC/CP/2003/6/Add.2

[7] “18. An afforestation or reforestation project activity under the CDM is additional if the actual net greenhouse gas removals by sinks are increased above the sum of the changes in carbon stocks in the carbon pools within the project boundary that would have occurred in the absence of the registered CDM afforestation or reforestation project activity”. Vide Doc. FCCC/CP/2003/6/Add.2

[8] Manguiat, Maria Socorro Z.; Verheyen, Roda; Mackensen, Jens; Scholz, Geral *In Legal Aspects in the Implementation of CDM Forestry Projects*. IUCN, Gland, Switzerland and Cambridge, UK, 2005.

[9] Manguiat, Maria Socorro Z.; Verheyen, Roda; Mackensen, Jens; Scholz, Geral *In Legal Aspects in the Implementation of CDM Forestry Projects*. IUCN, Gland, Switzerland and Cambridge, UK, 2005.

#### **Date Created**

13/10/2012