

Paula Ellinger & Paulo Barreto¹

Introdução

O Código Florestal de 1965 visa proteger as florestas e outras formas de vegetação natural, o solo, a água e outros recursos naturais brasileiros. Para isso, estabeleceu a Reserva Legal (RL), que é uma área percentual do imóvel rural que deve ser coberta por vegetação natural e que pode ser explorada sob regime de manejo florestal sustentável; e a Área de Preservação Permanente (APP), que se destina a proteger aspectos mais sensíveis da paisagem, como o solo e as águas, e cujo uso é limitado a situações autorizadas pelo poder público.

O Código Florestal foi largamente desrespeitado durante muitos anos. Isso tem alimentado um debate de mais de dez anos sobre como revisar a lei. O debate tem se renovado com o aumento da fiscalização ambiental para combater a crescente degradação ambiental e com as restrições de financiamento para quem estiver ilegal. Ao mesmo tempo, o grau avançado de ilegalidade levanta preocupações sobre as implicações socioeconômicas do cumprimento da lei.

Vários fatores contribuíram para que o Código fosse descumprido, como a pouca fiscalização, a morosidade da justiça, a falta de incentivos econômicos, a corrupção e a própria cultura de descumprimento da lei. A situação de irregularidade piorou à medida que o Congresso aumentou algumas exigências de proteção, que têm sido aplicadas de forma retroativa. A intenção em aumentar a proteção para lidar com novos problemas foi boa, mas os incentivos para a conservação e recuperação que acompanharam essas mudanças não foram suficientes. Atualmente, cerca de 83 milhões de hectares ou 30% da produção agropecuária brasileira (Sparovek et al., 2010a) estão fora da lei. Propriedades que se tornaram irregulares apenas pelas alterações na lei não deveriam ser penalizadas, contudo, na prática, é difícil distinguir o que foi desmatado ilegalmente e o que já estava desmatado de acordo com a lei.

Para lidar com este cenário, uma Comissão

Especial na Câmara dos Deputados aprovou uma proposta de novo Código através do substitutivo ao Projeto de Lei (PL) 1.876/1999. Apesar de tentar responder a alguns problemas imediatos, a proposta corre o risco de criar outros problemas sérios no futuro. Isso porque apesar de estabelecer uma moratória de cinco anos ao desmatamento de florestas nativas (Rebelo & Micheletto, 2010), favorece a abertura de novas áreas após esse prazo e dá sinais de tolerância ao descumprimento da lei. Assim, a proposta acirrou ainda mais o debate sobre os riscos de uma reforma do Código Florestal.

A perda de florestas compromete o clima, a produtividade agropecuária, a saúde pública e pode ter elevados custos para o cidadão brasileiro. O custo do aquecimento global (em parte causado pelas emissões do desmatamento²) para a produção de alimentos brasileira foi estimado em R\$ 7,4 bilhões até 2020 (Assad & Pinto, 2008). O desmatamento pode elevar o preço do tratamento da água de R\$ 2,00 ou R\$ 3,00 para R\$ 250,00 ou R\$ 300,00 por mil metros cúbicos de água tratada (Tundisi & Tundisi, 2010). A erosão do solo, que está parcialmente associada à perda de cobertura vegetal, causa prejuízos de R\$13,3 bilhões aos brasileiros (ANA, 2009).

Nesta nota, propomos uma abordagem alternativa para tratar do Código Florestal e da conservação florestal em terras privadas. Primeiro, descrevemos diretrizes para a discussão que devem considerar o Código Florestal e outras políticas relevantes. Depois, analisamos os problemas que têm tornado necessária uma reforma do Código Florestal, descrevemos as soluções propostas pelo substitutivo ao PL 1.876/1999 e as críticas a essas propostas. Finalmente, sugerimos estratégias alternativas. As estratégias não tratam apenas do texto da lei, mas incorporam outras medidas que são essenciais para assegurar a conservação florestal no país.

¹As referências citadas no estudo estão presentes na página 10.

Diretrizes para lidar com a confusão sobre o Código

O Código Florestal pode ser revisto, mas a revisão precisa de uma agenda multitemática, ampla, gradual, orientada por uma visão de sustentabilidade e pelo objetivo de fortalecer a boa governança e o estado de direito.

Multitemática

O debate sobre o Código Florestal trata de múltiplos temas e cada um deles requer abordagem distinta. Por isso, é necessário decompor o debate em questões específicas.

Por um lado existem três debates sobre desmatamentos irregulares:

i- Como identificar e tratar desmatamentos feitos de acordo com a lei vigente, mas que devido a alterações legais ficaram irregulares?

ii- Como reparar e punir desmatamentos feitos contra a lei?

iii- Como lidar com a iminência de aumento das irregularidades por causa do prazo de averbação da Reserva Legal e a consequente restrição ao crédito rural?

Por outro lado, há questionamentos sobre as regras atuais referentes ao tipo e grau de proteção e conservação nas propriedades privadas; isto é, sobre a pertinência e a extensão da APP e da RL.

Ampla

O debate tem focado em dispositivos da lei, mas muitos dos problemas exigem soluções estruturais, que vinculem políticas públicas e mecanismos de mercado para que sejam efetivamente resolvidos. A revisão do Código Florestal precisa considerar que o Código é descumprido por fatores como falta de incentivos econômicos, fragilidades institucionais e cultura de descumprimento da lei, e não porque protege demais. No Brasil, ainda há mais de 100 milhões de hectares de terra cobertos por vegetação natural que não estão protegidos nem pelo Código Florestal nem através de Unidades de

Conservação ou Terras Indígenas (Sparovek et al., 2010a). Áreas cobertas por vegetação natural têm um grande e ainda pouco explorado potencial de geração de renda através do manejo florestal e do pagamento por serviços ambientais. Por exemplo, na cidade de Extrema, em Minas Gerais, os produtores já recebiam cerca de R\$ 75 a R\$ 169/ha/ano por práticas de conservação em 2009 (Vialli & Balazina, 2009). Ao revisar lei, é importante considerar esse tipo de medida, que forma a base para que o Código seja efetivamente implementado.

Gradual

Para lidar com demandas diferentes, precisamos de horizontes temporais adequados a cada uma. Questões urgentes como tirar proprietários da irregularidade e averbar a RL precisam ser priorizadas e tratadas até junho de 2011. Paralelamente, precisamos de uma agenda de longo prazo e articulada entre diferentes setores do poder público e da sociedade para rever aspectos técnicos da lei, responder aos desafios de fiscalização e incentivar o cumprimento da lei.

Direcionada para a sustentabilidade

Representantes do setor agropecuário, da agricultura familiar, do movimento socioambientalista e o governo têm defendido a agenda da sustentabilidade (CNA, 2010; Via Campesina et al., 2010; Presidência da República Federativa do Brasil, s.d.; SOS Florestas, s.d.). Essa visão compartilhada de equilíbrio entre o social, o econômico e o ambiental indica que, apesar das divergências atuais, há espaço para cooperação em torno de metas de longo prazo.

Fortaleça a boa governança e o estado de direito

Qualquer alteração ao Código Florestal deve levar em consideração o impacto que as mudanças podem ter sobre a credibilidade do estado de direito e da governança no Brasil. A credibilidade da governança na Amazônia

brasileira já está seriamente comprometida, entre outras coisas pela impunidade generalizada de crimes ambientais (Barreto, Mesquita & Mercês, 2008; Brito 2009), pela forma como a RL aumentou de 50% para 80%, aumentando o número de produtores rurais na ilegalidade, e pela falta de legislação fundiária eficaz (Barreto et al., 2008). Qualquer alteração ao Código Florestal deve fortalecer a credibilidade da lei e incentivar seu cumprimento.

Uma reforma do Código Florestal direcionada para a sustentabilidade e boa governança deve frear a perda de biodiversidade, a degradação do solo e de recursos hídricos, assim como as mudanças climáticas. Para isso, não deve estimular novos desmatamentos. Ao mesmo

tempo, e com urgência, precisa garantir a segurança jurídica no campo. Para isso, não pode penalizar proprietários de áreas abertas que se tornaram ilegais por mudanças na lei, mas precisa garantir que essas áreas sejam recuperadas ou compensadas. Precisa também desenvolver a economia no campo valorizando produtos florestais, aumentando a produtividade e reduzindo a perda de alimentos na logística, além de oferecer apoio aos pequenos proprietários para que consigam cumprir a lei. E, acima de tudo, a reforma precisa garantir que a lei seja cumprida, e para isso precisa responsabilizar quem cometeu infração, fortalecer a fiscalização e criar incentivos para que a lei seja respeitada.

Debates sobre Irregularidades

Passivo derivado de mudanças na lei

O Código Florestal foi alterado diversas vezes desde sua primeira versão em 1934 (Brasil, 1934). Por exemplo, o Código de 1934 exigia que todas as propriedades mantivessem 25% de sua cobertura vegetal (art.23). Após muitas mudanças, o percentual atual é 35% em cerrado na Amazônia Legal, 80% em floresta na Amazônia Legal e 20% no restante do Brasil. No caso da RL em áreas de floresta da Amazônia, durante muitos anos o exigido foi 50%, mas passou para 80% em 1996, através da MP 1.511/1996, reeditada 67 vezes e congelada em 2001 pela Emenda Constitucional nº 32 (Brasil, 2001). O aumento foi introduzido para frear o desmatamento na região. As APP também foram alteradas. Um exemplo de alteração no tamanho das APP é a lei 7.511/1986, que aumentou a largura da mata ciliar em resposta a enchentes em Santa Catarina (Schaffer & Medeiros, 2009) e depois foi substituída pela lei 7.830/1989, que alterou outra vez a largura da APP de mata ciliar. As mudanças que aumentaram as exigências de preservação ambiental visaram responder a avanços no conhecimento científico ou evitar desastres. Apesar de necessárias, tornaram ilegais situações que antes eram regulares. Alguns meios e estímulos foram criados para o produtor se adequar às novas regras, como a

possibilidade de reduzir para 50% a RL na Amazônia Legal para fins de recomposição mediante Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE) e a possibilidade de plantar árvores frutíferas em sistema intercalar ou consórcio com espécies nativas na RL de pequenas propriedades e posses rurais familiares (art. 16). No entanto, essas medidas foram insuficientes para promover a adequação das propriedades ao Código Florestal.

Problema 1. Ainda não há clareza no judiciário sobre como tratar as áreas que ficaram irregulares por mudanças na lei. Caso seja aceita a tese de que a lei não deve retroagir e que não cabem multas, como deve ser feita a adequação das propriedades à norma vigente? Em caso de recuperação ou compensação, quem deve arcar com os custos? Que meios podem garantir que o proprietário que cumpriu a lei vigente não seja penalizado?

Problema 2. Uma vez definida a forma como devem ser tratados os desmatamentos que só ficaram irregulares por mudanças na lei, há desafios operacionais para identificar essas situações e distingui-las de desmatamentos feitos contra a lei vigente. Esse processo exigiria identificar com precisão a data em que ocorreram os desmatamentos.

Passivo por desrespeito à lei

Parte dos 10% do território brasileiro que está irregular em relação ao Código (passivo) corresponde a áreas de RL e APP abertas em desacordo com as regras vigentes à época do desmatamento (Sparovek *et al.*, 2010a). Essas áreas estão sujeitas a sanções e devem ser recuperadas segundo a legislação vigente. No caso da RL, a lei prevê três mecanismos de recuperação: recomposição, regeneração ou compensação (Brasil, 1965, art. 44). Já em relação à APP, o Código estabelece que se o proprietário não fizer o florestamento ou reflorestamento necessário, o poder público poderá fazê-lo (Brasil, 1965, art. 18).

Problema 1. Existe uma cultura de desrespeito à lei no país decorrente principalmente de impunidade e corrupção. Embora alguns digam que as leis ambientais são desrespeitadas porque são inviáveis, é necessário lembrar que a cultura da impunidade atinge todos os aspectos da vida nacional. Por exemplo, apenas 10% dos homicídios são resolvidos (Costa, 2010). Na área ambiental, menos de 1% das multas aplicadas pelo Ibama entre 2005 e 2009 foram pagas (TCU, s.d.). Além disso, os escândalos sobre corrupção em órgãos ambientais têm sido frequentes na imprensa. A ilegalidade também está relacionada a problemas estruturais dos órgãos de gestão ambiental e a fragilidades do Poder Judiciário, como morosidade e inacessibilidade (IPEA, 2011; Barreto, Mesquita & Mercês, 2008).

Problema 2. A recomposição do passivo pode ser custosa e envolver desafios técnicos, principalmente nas áreas mais degradadas. Além disso, pode estimular novos desmatamentos em áreas cobertas por vegetação natural, mas não protegidas por lei, se a produção agropecuária que ocupa a área irregularmente desmatada tiver que se deslocar para outro local (Sparovek *et al.*, 2010b). Por fim, há preocupações de que a recuperação de áreas desmatadas ilegalmente reduza a área de agropecuária e encareça os alimentos e outros produtos agropecuários. No entanto, o risco para oferta de alimentos pode ser evitado através de investimentos que aumentam a eficiência na produção e no transporte de

alimentos. Atualmente, cerca de 10% da produção se perde no transporte e armazenamento, somando cerca de US\$ 4 bilhões por ano (Desteffani, 2010). Além disso, o Brasil possui cerca de 61 milhões de hectares de terras degradadas que poderiam ser usadas na agricultura se fossem recuperadas (ABC e SBPC 2011). No caso da RL, a compensação do passivo com áreas nativas prevista no Código Florestal atual é uma saída mais simples porque não exige que a área desmatada seja recomposta, mas apenas que seja compensada com a proteção de outra área ainda coberta por vegetação natural. Essa abordagem é adequada, porque protege áreas de vegetação natural que, pela lei, poderiam ser suprimidas. No entanto, não assegura necessariamente a recuperação dos serviços ambientais perdidos nos locais já desmatados. Por exemplo, os polinizadores que habitavam uma área que foi aberta não são recuperados com a proteção de uma área distante dali. Além disso, a compensação é difícil de ser implementada em algumas regiões devido à falta de definição fundiária.

Prazo para averbar Reserva Legal & restrição ao crédito rural

A averbação (registro em cartório) da RL é exigida por lei desde 1989 (Brasil 1989). O registro em cartório dá publicidade à RL e é uma forma de controlar a adequação da propriedade à legislação ambiental. A partir de 2008, foi estabelecido um prazo para averbar a RL. Após esse prazo, o proprietário que não tiver averbado a RL pode receber advertência para que apresente termo de compromisso de averbação e preservação da RL. Se não o fizer no prazo de cento e vinte dias, e a culpa pelo atraso não for do órgão ambiental, o proprietário do imóvel estará sujeito a multa. O prazo inicial para que a advertência e multa comessem a ser aplicadas era janeiro de 2009, mas foi adiado para dezembro de 2009 e depois para junho de 2011 (Brasil, 2008a; Brasil, 2008b; Brasil, 2009). O procedimento para averbação pode ser demorado³ e exige alguns documentos, como título de propriedade ou posse.

Recentemente, alguns bancos começaram a alinhar suas políticas de concessão de crédito à

legislação ambiental e passaram a exigir cumprimento do Código Florestal e especificamente da averbação da RL para financiar atividades agropecuárias. A partir de junho de 2011, o principal agente financeiro de crédito rural, o Banco do Brasil, não concederá crédito para quem não tiver averbado a RL ou aderido ao Programa Mais Ambiente, que promove a regularização ambiental de imóveis rurais. O banco está usando a mesma data da legislação ambiental em vigor para garantir que não financiará produtores que não estão de acordo com a lei e com isso evitar de ser corresponsável por danos ambientais (Souza, 2011).

Problema. Em agosto de 2010, a estimativa era que menos de 30% das propriedades rurais tinham RL averbada no Brasil (Safatle, 2010). Esta exigência dificilmente será cumprida até o prazo

de junho de 2011. O prazo já foi adiado antes e uma nova prorrogação poderia reduzir ainda mais a credibilidade das instituições nacionais. Ao mesmo tempo, a proximidade do prazo e a política dos bancos de exigir averbação ou adesão ao Mais Ambiente para conceder crédito rural causa a preocupação de que muitos produtores rurais ficarão sem acesso a recursos financeiros. Há argumentos de que isso poderia levar a alta do preço dos alimentos. Sem acesso ao crédito rural subsidiado pelos contribuintes brasileiros⁴, muitos produtores teriam de buscar crédito no mercado normal que cobra taxa de juros maiores ou de investir capital próprio. Em 2010, o crédito rural concedido a produtores e cooperativas somou R\$ 81,3 bilhões e cobriu 58,3 milhões de hectares (Banco Central do Brasil, 2010) ou 20% da área ocupada para produção agropecuária do país (278 milhões de hectares - Sparovek *et al.*, 2010a).

Proposta do Substitutivo ao PL 1.876/99 para lidar com as irregularidades

Substitutivo ao PL 1.876/1999	Problemas da proposta
☞ Programa de Regularização Ambiental (PRA). ☞ Assegura manutenção de ocupação irregular de atividades agropecuárias e florestais até promulgação do PRA. ☞ Mediante inscrição no Cadastro Ambiental e até promulgação do PRA, ficam suspensas as autuações e cobranças de multa por supressão irregular realizada até Julho de 2008. ☞ Mediante adesão ao PRA e cumprimento dos termos do TAC, ficam isentas as multas; e atividades em APP em área rural podem ser consolidadas.	✗ Inverte lógica de responsabilidade pela reparação do dano ambiental ao prever que Estado elabore os PRA e disponha sobre adequação ambiental dos imóveis rurais. ✗ Beneficia os que desrespeitaram a lei, sem beneficiar os que a cumpriram, incentivando com isso o descumprimento da lei. ✗ Seleciona beneficiários a partir de data aleatória. ✗ Prolonga uso ilegal de áreas ilegalmente desmatadas.
☞ Inscrição no Cadastro Ambiental isenta sanção por não averbação da RL até promulgação do PRA. Depois, PRA estabelecerá prazo para averbar.	✗ A proposta propõe o adiamento do prazo com condicionalidade, e isso é positivo, no entanto pode reduzir a credibilidade da exigência de averbação.
☞ Para recomposição de RL, permite plantio intercalado de espécies exóticas e nativas em sistema agroflorestal, com exóticas em até 50% da área a ser recuperada.	✗ Não garante conservação da biodiversidade nem recuperação dos serviços ambientais.
☞ Para compensação de RL, permite arrendamento de outra floresta no mesmo bioma, com importância ecológica e extensão equivalente.	✗ Não faz menção à necessidade de ser na mesma microbacia hidrográfica ou no mesmo Estado. Compensação em Estados diferentes pode dificultar a implementação e o controle. ✗ Não menciona data limite de desmatamento para que a compensação possa ser feita, o que pode incentivar novos desmatamentos. ✗ Bioma tem grande variedade de formações vegetais e não é unidade de referência adequada para garantir conservação da biodiversidade.

Fontes consultadas: (Rebello & Micheletto, 2010; Liderança do Partido Verde, 2010; Ministério Público Federal - 4ª Câmara de Coordenação e Revisão, 2010; ABC & SBPC, 2011; Trindade, 2011).

Proposta Alternativa para irregularidades*

Curto prazo (até junho 2011)	Médio prazo (até dois anos)	Longo prazo (até cinco anos)
➤Facilitar averbação da RL, estabelecendo, por exemplo, gratuidade e processo autodeclaratório, sujeito a posterior fiscalização. ➤Adiar por dois anos o prazo de averbação da RL e restrição de crédito rural para pequenos produtores rurais e garantir que eles poderiam continuar a ter acesso ao crédito rural. ➤ Manter prazo atual de averbação da RL e consequente restrição de crédito para demais produtores rurais. Se os produtores não averbassem a RL e, por isso, deixassem de acessar o crédito rural subsidiado, o custo de produção agropecuária poderia aumentar. Entretanto, este aumento não precisaria ser repassado aos consumidores. O recurso para crédito rural não utilizado seria um saldo nos cofres públicos que o governo poderia usar para reduzir os impostos de produtos agrícolas que beneficiassem diretamente os consumidores. ➤Fiscalizar o cumprimento das leis e pacto (Protocolo Verde) sobre a restrição de crédito público e privado para imóveis rurais embargados e/ou com condenação administrativa por multas ambientais. ➤Continuar cobrando a recuperação do passivo em RL por meio de recomposição gradual da mesma (1/10 do passivo a cada três anos), regeneração ou compensação, enfocando áreas prioritárias. Por exemplo, para formar corredores ecológicos onde a fragmentação ameaça a biodiversidade. ➤A compensação deve ser parcial e pelo menos parte da RL deve ser recomposta na própria propriedade já que os proprietários podem extrair produtos da RL, como madeira, e lucrar com isso, bem como focar em áreas de menor aptidão agrícola. Manter o prazo de compensação do atual Código Florestal: 1998.	➤ Implementar programa de regularização ambiental sensível a diferenças na forma como a área se tornou irregular. Apoiar aqueles que se tornaram irregulares apenas por causa do aumento das exigências legais. ➤Instituir debate transparente e orientado por especialistas sobre as técnicas e mecanismos de recuperação do passivo. ➤Na Amazônia: concluir o ZEE para permitir redução da RL de 80% para 50% em área de ocupação consolidada para fins de recomposição. ➤Na Amazônia: compensar produtores que mantiveram RL em 80% e não podem reduzi-la para 50% com base no ZEE. Desenhar programa para possibilitar esses pagamentos que só seriam feitos para propriedades com regularidade fundiária.	➤Criar incentivos fiscais e econômicos para recuperação e manutenção de RL, com tratamento diferenciado para pequenos proprietários. ➤Implementar programas para aumentar a produtividade no campo e reduzir as perdas de produtos agrícolas por deficiência de recursos humanos e logística. Desta forma garantiria que a recuperação de florestas não resultaria em redução de produção de alimentos e outros produtos. ➤Aumentar o volume e eficácia da aplicação de penas ambientais (arrecadação de multas, embargos econômicos) priorizando áreas com alto desmatamento e áreas desmatadas que estejam provocando maiores perdas e riscos como o deslizamento de morros e assoreamento de rios. ➤Fortalecer órgãos de gestão ambiental através de reestruturação física, contratação de recursos humanos e capacitação.

*As propostas foram baseadas nas análises dos autores e coletadas em debates públicos e publicações (SOS Florestas, s.d.; Brito, 2009; Brasil, 1965; Barreto, Mesquita & Mercês, 2008).

Debates sobre parâmetros de proteção

Questionamentos sobre Área de Preservação Permanente

Os parâmetros para as APP (por exemplo, largura da faixa de vegetação em torno dos rios) são válidos para todo o país (Brasil, 1965). O refinamento dos padrões por unidades menores (por exemplo, biomas ou bacias hidrográficas de primeira ordem) seria mais adequado para garantir o nível ótimo de preservação.

Problema 1. Embora a regionalização seja desejável, a diversidade de situações implica que sempre haverá necessidade de algum recorte legal para definir os parâmetros. Eventuais mudanças devem seguir o princípio da precaução, sem abrir brechas para que haja redução indevida na proteção.

Problema 2. Há dificuldades para se definir a APP na prática. Por exemplo, a APP de mata ciliar é calculada a partir do 'nível mais alto em faixa marginal do rio'. A resolução 303 do Conama (Conama, 2002) definiu 'nível mais alto' como o 'nível alcançado por ocasião da cheia sazonal do curso d'água perene ou intermitente'. Mas ainda assim existem dúvidas sobre que cheia considerar – a média de um período, o nível alcançado em um evento extraordinário ou outro critério?

Problema 3. Áreas de brejo, que são sensíveis e deveriam ser protegidas, cobrem 17% das áreas de propriedade privada, mas o Código Florestal só

protege 6,9% da propriedade privada através de APP ripária. Isso significa que os parâmetros de proteção para áreas ripárias hoje estão aquém do que recomenda o conhecimento científico.

Questionamentos sobre Reserva Legal

A RL é uma proporção do imóvel rural que deve ser coberta por vegetação natural a qual pode ser manejada (por exemplo, manejo florestal para produção de madeira). O percentual exigido de RL depende do tipo de vegetação e localização geográfica do imóvel. Em pequenas propriedades ou posses familiares são aceitos plantios de árvores frutíferas em sistema intercalar ou em consórcio com espécies nativas para manutenção ou compensação de RL. Espécies exóticas também podem ser plantadas como pioneiras e em regime temporário para fins de recomposição em RL de qualquer imóvel rural (Brasil, 1965).

Problema. A RL é vista por muitos produtores rurais como um ônus e as oportunidades de geração sustentável de renda* são incipientes ou menos rentáveis do que a agropecuária. Em alguns casos, a recomposição da RL (sem remuneração) em pequenos imóveis pode tornar a escala da produção agropecuária antieconômica ou com renda abaixo do mínimo necessário para sustentar a família. No caso da Amazônia, a redução comprometeria a continuidade física da floresta e causaria sérias mudanças no clima.

* A RL é frequentemente explorada de forma predatória, como no caso da exploração de madeira na Amazônia.

Proposta do Substitutivo ao PL 1.876/99 para parâmetros de proteção

Substitutivo ao PL 1.876/1999	Problemas da proposta
➡ Elimina algumas categorias de APP, como topos de morro e áreas com altitude superior a 1.800 m. ➡ Reduz de 30 m para 15 m a faixa de APP ao longo dos cursos d'água de até 5 m de largura. ➡ Altera referencial de leito maior para leito menor, ou seja, a área que precisa ser protegida seria calculada a partir do nível mais baixo do rio. Em épocas de cheia e dependendo do tamanho do rio e da região do país, o nível do rio pode aumentar muito. ➡ Não protege várzea além dos limites da APP calculada a partir do leito menor do rio.	✗ Libera desmatamento em áreas sensíveis, que protegem encostas, abrigam espécies endêmicas, protegem recursos hídricos, fazem controle natural de pragas e a polinização, evitam assoreamento de rios e deslizamentos de morros, dentre outros serviços. Ao comprometer essas funções, aumenta risco de desastres naturais, perda de biodiversidade, insustentabilidade da agricultura, aumento do custo de tratamento da água e do preço de alimentos.
➡ Desobriga pequenas propriedades e pequenas posses rurais de recompor a RL, mas exige que remanescentes de vegetação existentes na data de publicação do Projeto de Lei em pequenas propriedades e posses rurais sejam mantidos até o percentual exigido de RL. ➡ Obrigatoriedade de recuperar RL apenas em área que exceder 4 módulos fiscais.	✗ Beneficia quem desmatou ilegalmente com redução da RL, sem premiar quem cumpriu a lei. ✗ Exige proteção com base no tamanho do imóvel, mas proteção deve seguir critérios ecológicos e ambientais. Por exemplo, muitas áreas pequenas desmatadas podem abranger grandes áreas sensíveis.
➡ Permite inclusão de APP no cômputo da RL. ➡ Permite redução da RL em área de cerrado na Amazônia Legal para 20% para fins de regularização ambiental e mediante ZEE.	✗ Na prática, cria meios para reduzir parâmetros da RL, o que pode comprometer a conservação da biodiversidade.

Fontes consultadas: (Rebelo & Micheletto, 2010; Liderança do Partido Verde, 2010; Ministério Público Federal - 4º Câmara de Coordenação e Revisão, 2010; Trindade, 2011; ABC & SBPC, 2011).

Proposta Alternativa para parâmetros de proteção*

Curto prazo (até junho 2011)	Médio prazo (até 12 meses)	Longo prazo (até cinco anos)
➡ Manter regra para APP e RL como está, até que seja feita revisão técnica dos parâmetros de proteção. ➡ Focar a fiscalização onde os danos ambientais e ecológicos são evidentes e graves (margens de rios assoreados, morros com erosão e deslizamento, áreas sem corredores ecológicos). Desta forma, a aplicação da lei resultaria em ganhos ambientais mais claros e ocorreria em áreas que certamente não seriam sujeitas a revisões da lei.	➡ Instituir debate transparente e técnico sobre conceitos, delimitação e aplicação de APP. Debate envolvendo diversos setores e especialistas, incluindo cientistas, órgãos ambientais e produtores rurais. Revisão dos parâmetros e dos métodos para delimitar APP deve incorporar conhecimento em C&T disponível. ➡ Instituir parâmetros de APP diferenciado para APP em área urbana não consolidada e tratar dos parâmetros para área consolidada nos planos diretores. Diretriz deve ser redução do risco de desastres naturais. ➡ Instituir debate transparente e técnico sobre parâmetros e formas de computar RL. ➡ Instituir incentivos econômicos para a manutenção de RL alinhados com programas de proteção de áreas sensíveis e de outras políticas nacionais como a lei que estabelece a Política Nacional sobre Mudança do Clima, o Programa Agricultura de Baixo Carbono (ABC) e a destinação de recursos do pré-sal para o meio ambiente. ➡ Instituir mecanismo para pequenos produtores compensarem RL com apoio do Estado. Florestas produzem serviços de interesse coletivo como qualidade da água, estabilidade climática e manutenção da biodiversidade. Portanto, seria justo que os beneficiários (sociedade) subsidiassem parte da proteção destes bens.	➡ Fortalecer políticas extra-ambientais que favoreçam a conservação de florestas (seção seguinte). ➡ Efetuar o planejamento integrado de uso do solo, combinando zoneamento agrícola e ZEE.

*As propostas foram baseadas nas análises dos autores e coletadas em debates públicos e publicações (SOS Floresta s.d.; Metzger, 2010; ABC & SBPC, 2011; CMN, 2010, Ribeiro et al., 2007).

Políticas extra-ambientais

Para incentivar a conservação florestal será essencial também desenhar e executar políticas extra-ambientais que influenciam as decisões dos produtores rurais. A seguir listamos alguns objetivos que deveriam fazer parte destas políticas.

- Desonerar a produção agropecuária e florestal (por exemplo, redução de impostos) de maneira a incentivar o aumento de produtividade e redução de desperdícios da produção nas áreas já desmatadas.
- Investir em infraestrutura nas áreas mais apropriadas para intensificar a produção

agropecuária (em torno das regiões mais ocupadas e com potencial agropecuário adequado) em vez de expandir infraestrutura em áreas que estimulem o aumento da produção extensiva (por exemplo, não asfaltar a BR-319).

- Promover regularização fundiária de áreas de ocupação consolidada, sem disputas pela posse e cuja terra não coincida com áreas de interesse público (Barreto et al., 2008).

Finalmente, é essencial reconhecer que essas políticas ajudariam a conservação somente se complementassem as outras políticas de controle ambiental.

Síntese do caminho alternativo

No começo desta nota, destacamos cinco diretrizes fundamentais para uma agenda de revisão do Código Florestal: ela deve ser multitemática, para abordar todos os problemas relativos ao Código; ampla, para que lide com outras políticas que facilitem a aplicação do Código e a conservação; gradual, de forma que permita as adaptações necessárias; guiada pela visão de sustentabilidade; e orientada pelo objetivo de fortalecer a boa-governança e o estado de direito. As duas últimas diretrizes são

fundamentais para que a revisão resulte em uma lei equilibrada e respeitada.

A representação dos diversos setores interessados nas mudanças do Código é fundamental para que a revisão seja legítima e aceita. Por fim, o processo deve incorporar o máximo possível o conhecimento científico disponível. Tudo isso pode contribuir para que ao invés de um impasse, a revisão do Código Florestal seja uma grande oportunidade rumo a um modelo sustentável de desenvolvimento.

Agradecemos a revisão e comentários de André Guimarães, Andréia Pinto, Brenda Brito, Elis Araújo, Garo Batmanian, Jamilye Salles, Glaucia Barreto, Paulo Amaral, Priscila Santos e Robert Schneider. A responsabilidade final pelo conteúdo é somente dos autores.

¹ Comentários podem ser enviados para pbarreto@imazon.org.br ou paula@imazon.org.br

² Em torno de 57,5% das emissões de gases de efeito estufa no Brasil em 2005 foram derivadas de mudança no uso da terra e florestas (Ministério da Ciência e Tecnologia, 2009).

³ Por exemplo, em Minas Gerais o proprietário ou possuidor da propriedade rural deve apresentar uma série de documentos, incluindo escritura do imóvel ou documento que ateste posse, planta topográfica da propriedade e memorial descritivo da área de RL. Em seguida, o órgão ambiental realiza visita in loco e emite Laudo de Vistoria. Depois, o proprietário paga taxa de vistoria e o órgão ambiental emite Termo de Responsabilidade de Averbação e Preservação da Reserva Legal. Por fim, a averbação da RL pode ser solicitada ao cartório. Para pequenas propriedades e posses familiares, o processo é mais simples (IEF, s.d.).

⁴ O crédito rural é a concessão direcionada de recursos financeiros para atividades agropecuárias. Os recursos provêm de diversas fontes, inclusive do Tesouro, Fundos Constitucionais, Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e Poupança Rural. Quando as taxas de juros são controladas e ficam abaixo dos valores praticados no mercado, podem ocorrer dois tipos de subsídio, dependendo da fonte do recurso: subsídio cruzado, quando o banco compensa a taxa baixa para o crédito rural elevando a taxa de juros para operações livres (Costa & Lundberg, s.d.); e subsídio direto, quando o Tesouro paga a diferença entre as taxas de juros pagas pelo produtor rural e os custos de administração e tributação e de captação dos recursos (Toschi, 2006; Bacha, Danelon & Filho, 2005).

Referências

ABC. Academia Brasileira de Ciências e SBPC. Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência. 2011. Contribuições da Academia Brasileira de Ciências (ABC) e da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC) ao debate sobre o Código Florestal - sumário executivo. Disponível em: <<http://www.sbpnet.org.br/site/home/home.php?id=1437>> Acesso em 23 de fevereiro 2011.

ANA. Agência Nacional de Águas. 2009. Programa Produtor de Água. Brasília.

Assad, E. & Pinto, H. S. 2008. Aquecimento global e cenários futuros da agricultura brasileira. São Paulo: Embrapa & Unicamp.

CNA. Confederação Nacional da Agricultura. 2010. CNA reforça compromisso com a produção agrícola sustentável na COP-16. Assessoria de Comunicação. Disponível em: <<http://www.canaldoprodutor.com.br>> Acesso em: 3 de dezembro 2010.

Bacha, C. J. C; Danelon, L. & Filho, E. Del Bel. 2005. Evolução da taxa de juros real do crédito rural no Brasil - período de 1985 a 2003. Teoria e Evidência Econômica 4 (26).

BCB. Banco Central do Brasil. 2010. Financiamentos concedidos a produtores e cooperativas: Atividade, finalidade - empreendimento. Anuário Estatístico do Crédito Rural 2010.

Barreto, P.; Pinto, A.; Brito, B.; & Hayashi, S. 2008. Quem é dono da Amazônia? Uma análise do cadastramento de imóveis rurais. Belém: Imazon.

Barreto, P.; Mesquita, M. & Mercês, H. 2008. A destinação dos bens apreendidos em crimes ambientais na Amazônia. Belém: Imazon.

Braga, O. 2011. “Banco do Brasil começa a restringir crédito de quem não cumprir Código Florestal a partir de junho.” 09 de Fevereiro de 2011. Notícias Socioambientais. Disponível em: <http://www.socioambiental.org/nsa/detalhe?id=3252>. Acesso em 3 de março de 2011.

Brasil. 1934. Decreto 23.793. Aprova o Código Florestal.

Brasil. 1965. Lei 4.771. Institui o novo Código Florestal.

Brasil. 1989. Lei 7.803. Altera a redação da Lei 4.771/1965 e revoga as Leis 6.535/1978 e 7.511/1986.

Brasil. 2001. Emenda Constitucional nº 32. Altera dispositivos dos arts. 48, 57, 61, 62, 64, 66, 84, 88 e 246 da Constituição Federal, e dá outras providências.

Brasil. 2008a. Decreto 6.514. Dispõe sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente, estabelece o processo administrativo federal para apuração destas infrações, e dá outras providências.

Brasil. 2008b. Decreto 6.686. Altera e acresce dispositivos ao Decreto 6.514/2008, que dispõe sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente e estabelece o processo administrativo federal para apuração destas infrações.

Brasil. 2009. Decreto 7.029. Institui o Programa Federal de Apoio à Regularização Ambiental de Imóveis Rurais, denominado “Programa Mais Ambiente”, e dá outras providências.

Brito, B. 2009. Multas Pós-Operação Curupira no Mato Grosso. O Estado da Amazônia 12. Imazon.

CMN. Conselho Monetário Nacional. 2010. Resolução 3.896. Institui, no âmbito do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), o Programa para Redução da Emissão de Gases de Efeito Estufa na Agricultura (Programa ABC).

Conama. Conselho Nacional do Meio Ambiente. 2002. Resolução 303.

Costa, A. C. A. & Lundberg E.s.d. Direcionamento de crédito no Brasil: uma avaliação das aplicações obrigatórias em crédito rural e habitacional.

Costa, G. 2010. Apenas 10% dos homicídios vão a julgamento no Brasil, calcula ministro da Justiça. (Ed) Agência Brasil.

Datafolha, Amigos da Terra. s.d. Brasileiros não trocam florestas por produção agropecuária, diz Datafolha.

Desteffani, M. 2010. Agronegócio perde US\$ 4 bilhões por erros na logística. Global 21. Disponível em: <<http://www.global21.com.br/materias/materia.asp?cod=31325&tipo=noticia>>.

Fontes, A.A. 2005. A cadeia produtiva da madeira para energia. Viçosa: Universidade Federal de Viçosa.

IEF. Instituto Estadual de Florestas de Minas Gerais. s.d. Como regularizar e averbar a Reserva Legal. Disponível em:

<http://www.ief.mg.gov.br/images/stories/reservalegal/como_averbar_reservar_legal2.pdf> Acesso em: 23 de fevereiro 2011.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. 2011. Direito ambiental brasileiro: princípios e limites de implantação. Série Eixos do Desenvolvimento Brasileiro - Sustentabilidade Ambiental no Brasil.

Carvalho, K.; Sabogal, C.; Amaral, P. 2008. Estudo comparativo Análise do Marco Legal para o Manejo Florestal por Produtores de Pequena Escala na Amazônia. Belém: Projeto ForLive.

Liderança do Partido Verde. 2010. Nota sobre o substitutivo ao PL 1.876/1999 e seus 10 apensados que visam alterar e/ou revogar o Código Florestal Brasileiro.

Metzger, J. P. 2010. O Código Florestal tem base científica?" Natureza e Conservação 8 (1): 1-5.

MCT. Ministério da Ciência e Tecnologia. 2009. Inventário brasileiro das emissões e remoções antrópicas de gases de efeito estufa: informações gerais e valores preliminares.

MPF. Ministério Público Federal. 2010. MPF 4º Câmara de Coordenação e Revisão. Nota Técnica.

Presidência da República Federativa do Brasil. s.d. Diretrizes de Governo. Presidência da República Federativa do Brasil. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/diretrizes-de-governo/view>> Acesso em: 23 de fevereiro 2011.

Rebello, A. 2010. Parecer do deputado federal Aldo Rebello (PCdoB-SP) ao Projeto de Lei 1876/1999 e apensados.

Rebello, A. & Micheletto, M. 2010. "Substitutivo adotado pela comissão especial: projeto de lei 1.876/1999.

Ribeiro, C. A. A. S.; Meitner, M. J.; Chamberlain, B. C. & Soares, V. P. 2007. Delimitação automática de APP: uma verdade inconveniente. Vol. 3. In: Meio ambiente e acesso à justiça: flora, Reserva Legal e APP, por Antonio Herman Benjamin, Eladio Lecey & Sílvia Cappelli. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2007.

Safatle, A. 2010. Papel Articulador. 44ª ed, p 22.

Schaffer, W. B. & Medeiros J. de D. 2009. Normas ambientais gerais de caráter nacional: Imprescindíveis para as políticas estratégicas do país.

Serviço Florestal Brasileiro. s.d. Plano Anual de Manejo Florestal Comunitário e Familiar 2010. Disponível em: <<http://www.calameo.com/books/0000804260aef948d13f4>> Acesso em 24 de fevereiro 2011.

SOS Florestas. s.d. Quadro Comparativo.

SOS Florestas. s.d. Código Florestal: Entenda o que está em jogo com a reforma da nossa legislação ambiental. Disponível em: http://assets.wwfbr.panda.org/downloads/cartilha_codigoflorestal_20012011.pdf. Acesso em fevereiro 2011.

Souza, O. B. de. 2011. Banco do Brasil começa a restringir crédito de quem não cumprir Código Florestal a partir de junho. ISA.

Sparovek, Gerd, Alberto Barretto, Israel Klug, e Göran Berndes. “Considerações sobre o Código Florestal brasileiro.” Kamloops, 01 de junho de 2010.

Sparovek, G.; Berndes, G.; Klug, I. & Barretto, A. 2010. Brazilian Agriculture and environmental legislation: status and future challenges. Environ. Sci. Technol 16 (44).

TCU. Tribunal de Contas da União. s.d. Arrecadação de multas administrativas. Versão simplificada das contas do governo da República - Exercício de 2009.

Toschi, A. B. 2006. As fontes de recurso do crédito rural no Brasil de 1994 a 2004. Dissertação de mestrado. Porto Alegre: UFRGS.

Trindade, G. 2011. Área de Preservação Permanente e Reserva Legal: Análise comparativa entre o atual Código Florestal Federal (lei 4.771/1965) e o substitutivo do PL 1.876/1999 (novo Código Florestal).” In: Reforma do Código Florestal: Limites jurídicos, por Paula Lavratti, Vanêsa B. Prestes Abdré Lima, 284. São Paulo: Instituto O Direito por um Planeta Verde.

Tundisi, J.G., & T.M. Tundisi. 2010. Impactos potenciais das alterações do Código Florestal nos recursos hídricos. Biota Neotropica.

Via Campesina et al. 2010. Via Campesina rechaça proposta de mudanças no Código Florestal. MST. 13 de Dezembro. Disponível em: <<http://www.mst.org.br/Via-Campesina-rechaca-proposta-de-Aldo-Rebelo-para-o-Codigo-Florestal>>. Acesso em: 25 fevereiro 2011.

Vialli, A. & Afra Balazina. 2009. Primeiras iniciativas de pagamento por serviços ambientais saem do papel em diversas regiões do país. O Estado de S. Paulo. 29 de Setembro. Disponível em: <http://www.estadao.com.br/estadaodehoje/20090925/not_imp440633,0.php> Acesso em: 25 de fevereiro 2011.