

| código florestal |

Gerd Sparovek | Professor do Departamento de Solos da Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz (ESALQ da USP)

Reflexões sobre o novo Código Florestal



Daniel Beltra Greenpeace

Esta análise complementa as primeiras impressões após consulta ao substitutivo ao Projeto de Lei Nº 1.876 de 1999 apresentado pelo Relator Deputado Aldo Rebelo e responde algumas perguntas freqüentes lançadas sobre o tema. No momento, nosso laboratório de Geoprocessamento da ESALQ, bem como vários outros grupos de pesquisadores, cada um com seus recursos e especialidades, estão avaliando as conseqüências da proposta. Diversas redes estão sendo formadas para que as capacidades e competências se complementem, e, com isto, resultados mais fundamentados sejam divulgados em breve.

A proteção dos recursos hídricos, da biodiversidade, de diversos serviços ambientais como o controle da poluição e da erosão, além da mitigação de efeitos das emissões de Gases de Efeito Estufa (GEE); se relacionam com a preservação da vegetação natural na paisagem. No Brasil, que tem uma área continental de 850 Mha (Mha = milhões de hectares. 1 Mha = 10.000 km²), os mecanismos de proteção desta vegetação ocorrem em domínio público e privado.

Na área pública temos principalmente as Unidades de Conservação (Parques) e Reservas Indígenas, que somam algo em torno de 175 Mha. Estas áreas são de uso exclusivo ou prioritário para conservação e encontram-se geralmente muito bem preservadas.

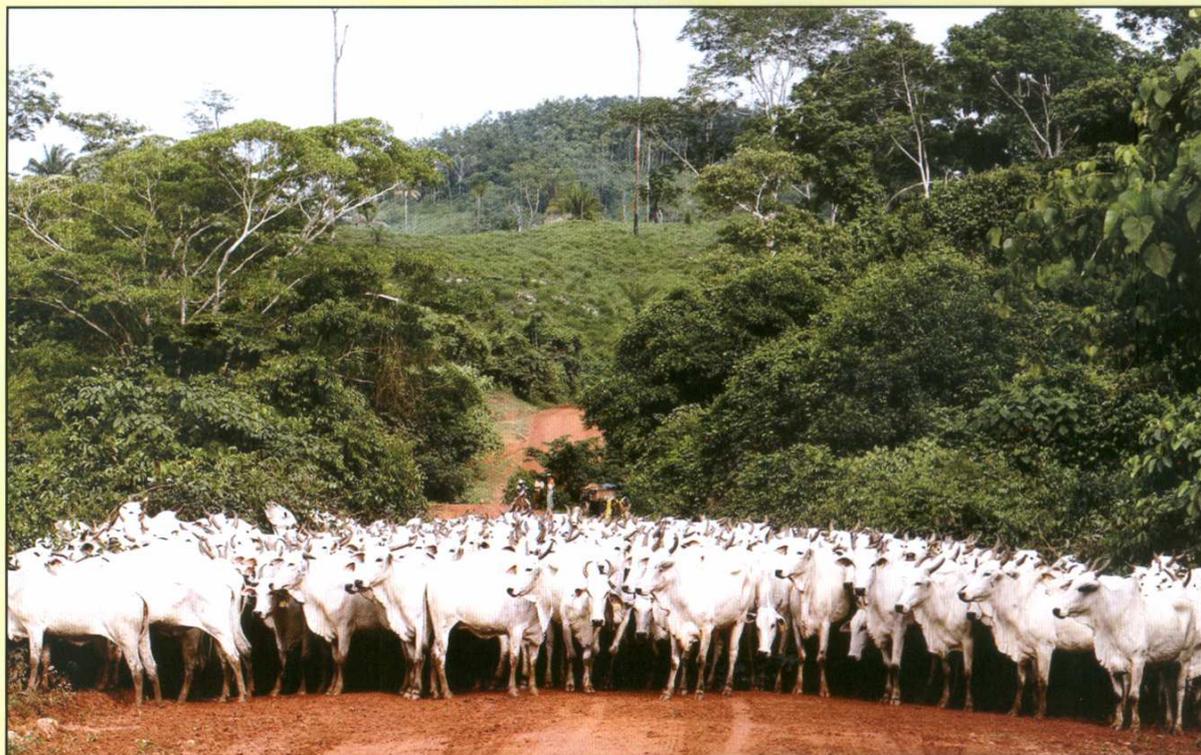
No contexto privado, todas as glebas agrícolas precisam manter áreas de preservação permanente (APP) e Reservas Legais (RL). As APP são de interesse prioritário para preservação dos recursos hídricos e suas áreas de recarga; como as margens dos rios, as áreas muito íngremes e altitudes elevadas. Estas áreas, no Código Florestal (CF) atual, cobrem algo em torno de 100 Mha. As RL são áreas fora das APP que devem ser mantidas com vegetação natural nas fazendas visando à preservação da diversidade e dos recursos florestais. São áreas que permitem algum uso de baixo impacto, mas sem remoção completa da cobertura vegetal natural. As restrições de uso impedem que estas áreas sejam utilizadas para atividades agrícolas mecanizadas como o cultivo de soja, milho, cana e a pecuária com base em pastagens plantadas. Atualmente a proporção de RL varia de 20% a 80% da propriedade rural e soma aproximadamente 245 Mha. Estes números mostram a importância do CF, ele é responsável sobre uma área muito maior na proteção da vegetação natural do que os parques e reservas públicas. Outra questão importante é o fato das áreas públicas destinadas à conservação se concentrarem na Amazônia, fora dela há poucos parques ou reservas públicas. O CF incide em todas as áreas de domínio privado do Brasil, mesmo nas regiões em que praticamente não há parques, ou seja, ele é bem mais abrangente do que a conservação em terras públicas. Uma exceção importante são as terras devolutas, que também ocorrem principalmente na região amazônica.

São áreas em que não há títulos privados, ou uma situação na qual os títulos existentes são questionáveis, e também ainda não foram destinadas como Unidades de Conservação públicas. Nestas áreas, apesar de não ser permitido o desmatamento, ainda há muita incerteza sobre sua destinação futura, bem como a possibilidade de qualquer controle maior sobre desmatamentos. Sobre as áreas privadas de conservação, tanto em APP como em RL há muita pressão devido ao custo de oportunidade. A Lei exige a conservação ou a restauração no caso da área não estar conservada, o que implica em custos diretos (por exemplo o plantio de florestas nativas) e indiretos (deixar de produzir). Esta pressão faz com que gradualmente estas áreas sejam ocupadas com usos ilegais, e que as ações de degradação prevaleçam sobre a restauração.

Considerando que temos algo em torno de 5 milhões de propriedades rurais no Brasil, o monitoramento do cumprimento do CF pelos órgãos de fiscalização, e ações judiciais de reparação no caso de não-conformidades são pouco eficazes, mesmo se os esforços neste sentido forem grandes. O resultado final são os passivos, ou seja, temos um longo histórico de não obediência ao Código Florestal que vem se acumulando faz décadas em todas as regiões em que a atividade agropecuária é intensiva. Ao todo, pelo menos 80 Mha de não conformidade. Apenas o custo de restauração destas áreas, sem considerar a perda da produção, seria de duas vezes o PIB de todo agronegócio.

O Código Florestal tem sido, e com certeza vai continuar sendo, um instrumento extremamente importante na conservação da vegetação natural e com isto dos serviços e benefícios coletivos dela derivados. Isto não quer dizer que não tenha problemas e que não precise de ajustes. Na sua versão atual, e pela forma com que o CF vem sendo tratado tanto por quem deve cumpri-lo como por quem deve garantir seu cumprimento, ele não funciona bem.

O fato de não funcionar bem não quer dizer que ele não cumpriu seu papel de preservar a vegetação natural no Brasil. Sem o CF certamente a degradação, o desmatamento e as conseqüências decorrentes seriam bem maiores. Provavelmente o maior problema do CF atual é o fato dele, em relação à questão do custo de oportunidade visto pelo lado do agricultor, só punir, ou seja, exige a conservação, mas não a premia. O CF atual não tem mecanismos de premiação para a manutenção da vegetação natural, que traz benefícios para a sociedade como um todo. Outra questão importante é o fato do passivo acumulado até o presente ser de difícil equacionamento, senão impossível. A restauração dos déficits de APP e RL existentes implicaria em enorme quantidade de recursos, e em reverter áreas já consolidadas de agricultura para vegetação natural mais ou menos na mesma proporção em que novas áreas, não protegidas pelo CF podem ser ainda desmatadas. Ou seja, custaria uma fortuna que não existe, e pressionaria tanto novos desmatamentos que a eventual restauração seria anulada. Resumindo, não é possível continuar com o CF atual e esperar que ele seja cumprido. O CF precisa ser alterado, primeiramente, para que ele possa ser cumprido. O importante é que esta revisão leve a um equilíbrio entre as necessidades de conservação e o desenvolvimento do setor agropecuário, se pender para qualquer um dos lados, os problemas apenas irão se agravar. A reforma precisa tornar o CF viável, eficiente como mecanismo de proteção da vegetação natural e, na medida do possível, atraente. Se a proposta for comparada a uma receita, eu diria que os ingredientes foram bem escolhidos, mas as quantidades estão totalmente erradas. Houve grande evolução em diversos mecanismos e conceitos, mas estes foram dosados de uma forma que permite que o resultado final seja desastroso. Algumas modificações com certeza são positivas e irão resultar em maior conformidade com a Lei e ao mesmo tempo aumentar a conservação.



Marcos Bergamasco Secom - MT

Outras modificações com certeza comprometem seriamente a conservação e não são necessárias para a geração de conformidade, ou seja, vão apenas aumentar a degradação e a anular eventuais medidas de restauração. Diversas decisões em relação à forma com que o novo CF vai funcionar foram designadas aos Estados que tem cinco anos para definir como vão utilizar os novos mecanismos. Nestes casos, há a opção de aumentar as exigências de conservação, diminuí-las ou simplesmente anistiar todas as dívidas do passado. Talvez a única certeza do novo CF seja a incerteza do que vai acontecer se ele for aprovado como foi proposto.

Esta incerteza é ruim porque abre caminho para grupos de interesse atuarem num fértil ambiente de regras pouco objetivas e condicionadas a estudos que ainda estão para serem feitos. Se as coisas continuarem a acontecer como aconteceram com o CF atual, que provavelmente é a melhor suposição, o mais provável cenário será o aumento da degradação dos recursos naturais e do desmatamento sem que isto sequer produza benefícios econômicos ou sociais importantes. Além disto, anistando muitos daqueles descumpriram a Lei no passado, em outras palavras, punindo os que a seguiram. Este é o cenário mais provável da nova proposta após ela ter sido regulamentada e implantada nos Estados em cinco anos. Não vejo benefício coletivo algum nesta situação. Perde a conservação e ganham os oportunistas de plantão.

Por isto são imprescindíveis ajustes ao substitutivo; é necessário ressaltar as idéias boas e anular aquilo que foi proposto e que abre espaço para degradação (ou anistia de restauração) desnecessária.

O capítulo VI da Regularização Ambiental é inovador e muito promissor. Nele, os mecanismos de compensação da RL foram modificados e ampliados. Uma fazenda que atualmente não tem a área integral de RL exigida, com o novo CF, pode compensar de diversas formas a parte que está faltando. As principais formas são: 1) Caso as APPs estejam preservadas ou em fase de recuperação elas podem compensar a área de RL, ou seja, contabilizam no cálculo da porcentagem necessária como RL. Este mecanismo permite gerar conformidade através da recuperação das APPs, estimulando este processo. APPs são muito importantes na questão dos recursos hídricos e outros serviços ambientais além da preservação biodiversidade; 2) As áreas de vegetação natural dentro de uma propriedade que excederem os requisitos de RL e APP podem servir para compensar àquelas que faltam em outra propriedade respeitando o Bioma.

O mecanismo ocorre através de Cotas de Reserva Ambiental (CRA - títulos públicos) ou pelo arrendamento a longo prazo sob regime de Servidão Ambiental. Esta possibilidade de compensação gera um mercado real para a floresta em pé. Quem ainda tem áreas de vegetação natural que excedem a exigência legal irá comparar o mercado de CRA ou de arrendamento sob Servidão Ambiental com as oportunidades que existirem no caso de desmatar estas mesmas áreas. Considerando que o custo de restauração por alguém que se vê obrigado a recompor áreas de RL é muito elevado, além do fato das áreas restauradas se tornarem improdutivas do ponto de vista da agropecuária, acredito que este venha a ser um mercado muito promissor.



Alberto César Araújo - Greenpeace

É bem possível que, no caso da exigência em torno do cumprimento do CF aumentar, o mercado de CRA e arrendamento acabem remunerando a floresta em pé melhor do que a sua conversão para usos muito extensivos, como muitas vezes ocorre na abertura de áreas para pecuária de corte. Sendo uma solução criada com base no mercado, ela poderá se implantar de forma rápida e com menor necessidade de atuação do Governo. Este mecanismo é complementar e pode se somar a outros, como REDD e créditos de carbono, tudo isto caminha para o mesmo lado. Novamente, cria-se conformidade (ou a possibilidade real de conformidade) através da conservação da vegetação natural que ainda existe, ampliando a abrangência de sua proteção.

O problema é que as boas notícias param meio por aqui. Os diversos mecanismos de anistia da necessidade de restauração e a flexibilização na aplicação das larguras de APP anulam muito os incentivos à conservação descritos no capítulo da Regularização Ambiental. Os Estados podem iniciar uma espécie de briga, para ver quem cede mais e com isto atrai os investimentos do setor agropecuário. As áreas com menos de quatro módulos ficaram desobrigadas de ter RL. Isto fará com que grandes regiões em que há concentração de agricultura familiar sejam completamente anistiadas. O resultado final destes mecanismos implica numa redução muito grande da necessidade de restauração pela possibilidade de anistia quase que generalizada, e o conseqüente aumento da área de vegetação natural não protegida pelo CF, atualmente de pelo menos 103 Mha. As perdas são tanto em restauração como em conservação. A anistia também concorre diretamente com o mecanismo de compensação. Se você foi anistiado, porque iria compensar? O novo CF concorre com ele mesmo. Ele cria uma novidade muito promissora de compensação e, ao mesmo tempo, tem mecanismos que anulam a sua aplicação.

O novo CF prevê um tempo de cinco anos sem novas licenças de desmatamento durante o qual os Estados deverão tomar uma série de providências. Entre elas estão estudos que deverão indicar se serão mais ou menos restritivos do que recomenda a Lei nas faixas de APP, e definir como os déficits atuais de APP e RL podem ser compensados, recuperados ou anistiados. Após este tempo, as decisões tomadas pelos Estados serão válidas e novas licenças de desmatamento poderão ser emitidas. Este tempo é muito curto por diversas razões:

O Brasil pode desenvolver sua agricultura e pecuária, que são as principais justificativas de revisão do CF e causadores do desmatamento, sem ampliação sobre novas áreas por muito mais tempo do que cinco anos. A agricultura pode se expandir sobre 60 Mha de terras de elevada aptidão agrícola já abertas e utilizadas atualmente como pastagens caso a pecuária aumente sua eficiência de pouco mais de uma cabeça por hectare para uma e meia. A intensificação da pecuária desta magnitude é tecnicamente viável, dependendo apenas de uma mudança de paradigma do setor e de incentivos públicos e privados adequados. 60 Mha de novas terras para agricultura significa quase dobrar a atual área de produção. Portanto, é possível esperar muito mais do que cinco anos antes de necessitarmos de novos desmatamentos para desenvolver nossa agropecuária.

O prazo de cinco anos é muito curto para que os setores que atualmente se beneficiam da abertura de novas terras e dos desmatamentos se adequem de maneira mais profunda e permanente, e para que surjam mudanças estruturais nestes setores.



Marcos Bergamasco Secom - MT

Não acredito que uma pecuária de baixa produtividade, que emprega pouca gente, que migra atrás de terras baratas, que custeia o plantio do pasto com carvão, que muitas vezes não se formaliza e com isto foge da tributação; seja um modelo de desenvolvimento adequado para as pessoas que estão do lado de fora do processo. Precisamos de uma pecuária produtiva, que utilize tecnologia moderna de produção, integrada com a agricultura, e formal. Este modelo vai empregar mais, ofertar um produto de melhor qualidade, recolher mais tributos, e, acima de tudo, utilizar muito menos área para produzir. Não acredito, também, que um setor siderúrgico que ainda tenha como base de suas matérias primas o consumo de carvão de origem em florestas nativas ou Cerrado seja algo que traga benefícios coletivos.

Um prazo maior sem licenças para conversão de áreas pode acelerar mudanças estruturais para que este tipo de modelo, em que a viabilidade é gerada através da degradação, seja definitivamente substituído. Antes de 15 ou 20 anos não serão necessárias novas áreas para ampliar o agronegócio. Vamos primeiro usar bem o que já abrimos para depois abrir mais. Cinco anos passa rápido, não é tempo suficiente para acabar com a esperança de continuidade dos oportunistas e setores que ainda estão acostumados a se desenvolver pela degradação. Aqueles que tomarem decisões para daqui a cinco anos se beneficiarão diretamente delas em pouco tempo, o que também gera viés na análise dos estudos propostos.

Ampliar o tempo para 15 ou 20 anos parece muito mais lógico neste aspecto. Mais tempo sem desmatamento e os incentivos necessários podem ser os gatilhos para uma mudança de paradigma, para que os setores que ainda têm na degradação a garantia de sua sobrevivência e lucratividade sejam de uma vez por todas substituídos por algo do qual todos possam se orgulhar. A ampliação do prazo sem desmatamento me parece ser a questão mais importante a ser alterada na proposta. ■