



USP ESALQ – DIVISÃO DE COMUNICAÇÃO

Veículo: Ecoa

Data: 31/05/2017

Caderno/Link: <http://riosvivos.org.br/o-que-mudou-depois-de-5-anos-da-sancao-do-novo-codigo-florestal/>

Assunto: O que mudou depois de 5 anos da sanção do Novo Código Florestal

Via NEXO

Por José Orenstein



Foto: Ueslei Marcelino/Reuters

Há cinco anos, em 25 de maio de 2012, a então presidente Dilma Rousseff (PT) sancionou o Novo Código Florestal Brasileiro. A lei 12.651 estabelece as normas gerais sobre o onde e como podem ser exploradas as regiões de vegetação nativa em todo o Brasil. O tema mobiliza um embate acirrado entre ambientalistas e ruralistas. Desde 1934, o Brasil tem uma legislação específica para disciplinar a proteção da vegetação. Ao longo do século, essa legislação foi sendo alterada. A norma aprovada em 2012 começou a ser discutida ainda em 1999.

A redação final, aprovada – com 12 pontos vetados – por Dilma, foi objeto de muitas críticas por parte de ambientalistas, que viram um regresso na proteção da vegetação nativa. Apesar de reservas quanto aos vetos à lei, **ruralistas** mostraram-se satisfeitos com o novo código. O Nexa recupera o histórico dessa lei. E reúne os argumentos de especialistas – ambientalistas e ruralistas – que veem problemas, de ambos os lados, na implementação das normas. Aumento no desmatamento, falta de regularização das terras e a falta de regulamentação dos instrumentos de incentivo econômico para quem protege as florestas são alguns dos pontos não postos em prática desde a vigência do Novo Código Florestal.



O que é o Código Florestal

O código florestal tem como função primeira estabelecer as leis que protegem as florestas e vegetação nas propriedades privadas rurais no Brasil. Sua primeira versão foi editada em 1934, num decreto assinado pelo então presidente Getúlio Vargas. Havia já naquele primeiro código esboços legais do que viria a conformar a legislação atual. Na lei de 1934, era previsto que os donos de terra no Brasil tinham que guardar a “quarta parte” de suas propriedades, na forma de uma reserva florestal. A preservação de 25% da vegetação nos imóveis rurais, porém, não chegou a ser efetivamente posta em prática – e ela atendia mais aos anseios de **industrialização** da época do que a preocupações ambientais. Lenha e carvão eram fonte de energia; o código de 1934 visava segurar preços e garantir abastecimento. A ideia de uma reserva florestal foi então recuperada com a edição de um novo Código Florestal em 1965, já sob o regime militar. Com a predominância dos combustíveis fósseis, lenha e carvão já não eram fundamentais e a necessidade de preservação do ambiente começava também a ocupar a agenda de governos no mundo todo. Assim, a lei sancionada por Castello Branco cria oficialmente os dois instrumentos que determinam até hoje quanto e como o solo pode ser explorado no país dentro de cada propriedade: a “quarta parte” passa a ser denominada “Reserva Legal” – e varia em tamanho de acordo com o bioma; é estabelecida também a definição da Área de Proteção Permanente (a APP). Novas leis e medidas provisórias mais pontuais foram alterando as especificidades desses instrumentos ao longo dos anos 1980 e 1990. O Novo Código Florestal de 2012, que substituiu enfim o de 1965, foi objeto de muita discussão por flexibilizar as restrições de uso da terra. Mas ele continua calcado nos conceitos de Reserva Legal e APP.

O que é Reserva Legal

É a área dentro de cada propriedade ou posse rural que é coberta por vegetação e pode ser explorada economicamente de forma sustentável, conservando fauna e flora nativa. Ou seja, é uma área que não pode ser simplesmente desmatada; tem que passar por um manejo regularizado junto ao órgão de inspeção local. O tamanho da reserva legal varia de acordo com o bioma em que está a propriedade – vai de 20% da terra até 80%, quando está dentro da região da Amazônia Legal.

O que é APP

O que é APP: é a área que deve permanecer intocada: não pode ser explorada economicamente de nenhuma forma. A APP tem a função ambiental de proteger fauna e flora, e a biodiversidade como um todo. São identificadas como APP regiões sensíveis de um terreno, como as nascentes e bordas de rio, os entornos de lagos, os topos de morros, as encostas, as restingas e dunas, os manguezais e as bordas de chapadas e tabuleiros.

O processo de aprovação do Novo Código Florestal

O Novo Código Florestal começou como um projeto de lei em 1999 do deputado do PSDB de Rondônia Sérgio Carvalho, da **bancada ruralista** no Congresso. O trâmite até a sanção durou mais de 12 anos. Ao longo do processo diversas revisões foram feitas.

Entre avanços e recuos, o texto final acabou atendendo mais aos interesses dos ruralistas, com a flexibilização das normas de proteção florestal. Na época, uma das principais vozes ruralistas em Brasília, a senadora pelo Tocantins Kátia Abreu, então no partido DEM, comemorou a aprovação do novo código e disse que enfim “acabava a ditadura ambiental”.

O Comitê Brasil em Defesa das Florestas, frente que reuniu as principais **organizações ambientalistas** do país na época da discussão do Novo Código, criticou duramente a sanção da lei. Em uma nota pública, afirmou que “o governo brasileiro perdeu a oportunidade de não ceder à pressão ruralista e apontar para o desenvolvimento sustentável e social”.

As principais críticas dos **ambientalistas** centraram-se contra os seguintes aspectos do Novo Código Florestal:

1. ANISTIA DE MULTAS

A nova lei estabelece que possíveis multas para produtores que tenham desmatado áreas protegidas – seja APP, seja Reserva Legal – até 22 de junho de 2008 (data de decreto sobre punições para infrações ambientais) seriam anistiadas. Essa anistia tem como contrapartida a recomposição parcial da área desmatada. Mas ambientalistas argumentam que a anistia da multa cria um precedente e insegurança jurídica que incentivam o desmatamento, já que, depois, ele poderia ser perdoado.

2. REDUÇÃO DAS ÁREAS PROTEGIDAS

A nova lei inclui no cálculo da Reserva Legal a área de APP; ou seja, a área total protegida numa propriedade tende a ser menor. Ao mesmo tempo, o novo código prevê a possibilidade de redução do tamanho da Reserva Legal na Amazônia. Naquele bioma, as propriedades devem ter 80% de Reserva Legal, mas o valor pode ser reduzido a até 50%, com autorização dos órgãos competentes, federais e estaduais. Ambientalistas criticam também a flexibilização no cálculo do tamanho das APPs em beiras de rio – ele passou a ser feito a partir do leito regular do rio e não mais em relação ao leito maior.

3. DIMINUIÇÃO DA RECOMPOSIÇÃO DE VEGETAÇÃO

O Novo Código Florestal prevê em seus artigos que áreas protegidas por Reserva Legal ou APP que tenham sido desmatadas devem ser recompostas pelo dono da terra, com o plantio de espécies nativas. Mas ambientalistas dizem que a forma como isso foi feito, com isenção da necessidade de recomposição para pequenas propriedades, significa na prática uma grande redução no chamado “passivo ambiental” do Brasil, isto é, o total de áreas desmatadas que precisariam ser reflorestadas. Um artigo publicado na revista “Science” em 2015 mostrou que a área que precisaria ser reflorestada no Brasil caiu 58% depois do Novo Código Florestal – de 50 milhões de hectares (500 mil km²) foi para 21 milhões de hectares (210 mil km²).

O que está funcionando – e o que não

Um dos elementos centrais do Novo Código Florestal foi a criação do **Cadastro Ambiental Rural** (o CAR). Ele é obrigatório para todos os imóveis rurais no Brasil e é a primeira etapa do processo de regularização ambiental das terras privadas. A ideia da lei é que, quando o período de inscrição no CAR terminar, em dezembro de 2017, os donos de terra cadastrados tenham mais facilidades no acesso a crédito e seguro agrícola, assim como na compra de insumos e maquinário.

O CAR junta todas as informações ambientais das propriedades e posses rurais, como as áreas de APPs e Reserva Legal, com dados georreferenciados e informações sobre o proprietário da terra. Desde a sanção do Novo Código Florestal, o CAR é o resultado mais concreto da lei.

Até 30 de abril de 2017, 4,1 milhões de imóveis rurais haviam sido registrados no CAR, representando um total de 408 milhões de hectares. Pelos cálculos do Serviço Florestal Brasileiro, responsável pelo CAR, o Brasil tem cerca de 460 milhões de hectares de imóveis rurais para serem cadastrados. A região Nordeste é a que tem o menor número de propriedades registradas no CAR: 76%; Norte e Sudeste tem 100%, Sul, 94% e Centro-Oeste, 93%. A adesão ao CAR é vista como positiva por ambientalistas e ruralistas.

O CAR é a primeira etapa para a **regularização ambiental** dos imóveis rurais. Inscritos no CAR, os proprietários de terras com passivo ambiental – áreas de Reserva Legal ou APP desmatadas que precisam ser recompostas ou compensadas – devem aderir ao PRA (Programa de Regularização Ambiental), que é responsabilidade dos Estados. É, portanto, no nível dos governos estaduais que são definidas as medidas de reflorestamento a serem tomadas pelos donos de terras. O problema é que, como depende de investimento dos Estados, o PRA ainda não está plenamente instituído em boa parte do Brasil.

Tanto ruralistas como ambientalistas reclamam da lentidão com que vem se completando o registro dos imóveis no CAR e, principalmente, da falta de estrutura para análise e processamento desses registros no nível dos Estados, que cria insegurança jurídica.

Um dos pontos mais esperados também pelos dois lados, ruralistas e ambientalistas, mas que ainda está longe de funcionar na prática, é a CRA (Cota de Reserva Ambiental). Trata-se de um título que pode ser emitido a quem tenha excedente de área de Reserva Legal. O dono de terra pode negociar esse ativo florestal com outro produtor que tem reserva insuficiente. Essas cotas seriam negociadas na Bolsa de Valores. “A cota já tem condição de ser implementada, vários setores já se alinharam, é só uma questão do governo coordenar e colocar o instrumento em prática”, disse Tiago Reis, do Instituto de Pesquisas da Amazônia à Agência Brasil.

Desmatamento cresceu na Amazônia desde sanção

Entre 2012 e 2016 foi observado um aumento constante do **desmatamento da Amazônia**. Os dados gerados pelo Prodes (Projeto de Monitoramento do Desmatamento na Amazônia Legal por Satélite) mostram uma clara trajetória ascendente desde 2012, que havia sido o ano em que a derrubada da vegetação amazônica atingiu o menor nível na história.



O fato de essa retomada no crescimento do desmatamento coincidir justamente com o período subsequente à aprovação do Novo Código Florestal é visto por ambientalistas com preocupação. “Os números falam por si. A taxa oficial de desmatamento do governo mostra uma alta de 75% desde que as mudanças do Código Florestal foram aprovadas”, disse à Folha de S.Paulo Antônio Fonseca, do Imazon (Instituto do Homem e do Meio Ambiente da Amazônia), quando os dados foram revelados, no fim de 2016.

Tasso Azevedo, coordenador do SEEG (Sistema de Estimativa de Emissões de Gases de Efeito Estufa) do Observatório do Clima, também viu o aumento na derrubada como um efeito da lei de 2012. “As políticas de comando e controle precisam ser retomadas. Elas estiveram bem capengas nos últimos anos. Está cada vez mais claro um rebate da mudança do Código Florestal. Acho que tem muita gente apostando numa segunda anistia”, disse o ambientalista ao Instituto Socioambiental.

O Ministério do Meio Ambiente atribuiu a alta no desmatamento à crise política e econômica. O chefe da pasta, José Sarney Filho, disse à época que “tivemos sérios problemas de gestão e uma transição de governo. Tivemos a repercussão, nos últimos três anos, da mudança do Código Florestal”.



Foto: Ueslei Marcelino/Reuters

Os resultados práticos da lei

O Nexu ouviu três especialistas – um cientista, um ruralista e um ambientalista – que pesquisam, acompanham e estavam envolvidos nos processos de discussão e implementação do Código Florestal.

- Gerd Sparovek, professor da Esalq (Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz) da USP

- Rodrigo Justus, assessor técnico da Confederação da Agricultura e Pecuária

- Paulo Moutinho, pesquisador-sênior do Ipam (Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia)
E fez a mesma pergunta para os três:

Qual a sua avaliação do Novo Código Florestal, cinco anos após a sua aprovação?

GERD SPAROVEK Quando o código foi finalmente aprovado, existiam muitos questionamentos. Um dos principais era sobre a peça central dele, que é o CAR, o eixo em torno do qual gira a realidade ambiental e agropecuária que vai ser construída.

Existiam dúvidas de que um mecanismo com a complexidade e o tamanho do CAR pudesse ser feito – com uma grande estrutura de TI [tecnologia da informação], descentralizada entre todos os Estados, que teriam que fazer arranjo local para abrigar esse serviço, de adesão voluntária. A dúvida sobre o CAR era a dúvida sobre o código: o CAR é a base – se ele existe, temos o código.

A boa notícia é que vemos hoje o CAR consolidado. Não dá para dizer que o projeto não deu certo. E, talvez pela primeira vez, uma matéria jurídica com a complexidade do código foi repassada aos Estados e suas Assembleias Legislativas, para que eles consigam montar seus PRAs. Vemos avanços importantes no Pará e no Acre. Há questionamentos ao PRA em São Paulo. Mas a coisa está andando – num ritmo mais devagar.

A pauta de meio ambiente sempre foi muito centralizada em Brasília. E as universidades e sociedade civil ajudaram muito para que os Estados pudessem montar estruturas executivas e jurídicas para lidar com o Novo Código.

Também vimos nesses cinco anos um avanço muito grande na rede de pesquisa. Éramos deficientes na produção de conhecimento na área. Não havia um acúmulo relevante de informação, na academia e na sociedade civil, de pesquisa básica e aplicada. Isso mudou desde 2012. Hoje temos laboratórios revelando informações sobre mudanças de uso da terra, modelagem física e econômica, que dão suporte à tomada de decisões no Brasil e também em nível mundial.

Ao mesmo tempo, do lado negativo, vemos que boa parte das áreas de vegetação remanescente estão sem proteção. São áreas que têm vegetação natural e estão fora de zona de proteção pública ou privada. Elas não têm cobertura legal, quer dizer, podem ser desmatadas legalmente.

Além disso, vemos, de uma forma geral, que a agenda ambiental em torno de emissões de carbono, segurança hídrica e biodiversidade – que estão previstas no Código Florestal – acabou ficando dependente de mecanismos ligados ao mercado. Como a moratória da soja e da carne. Assim, a arena do jogo da proteção ficou muito dividida: saímos de uma lógica de comando e controle que não estava funcionando bem para conservar o ambiente, mas o cobertor ficou curto para garantir os incentivos econômicos a quem cumpre a lei ambiental.

Por fim, vemos que o excesso de anistias concedidas pelo Novo Código Florestal foi um dos seus aspectos mais negativos. O perdão da dívida não foi compartilhado. Faltou uma análise equilibrada até onde deveriam ir essas anistias. Mas, no balanço, vemos que há um sistema de monitoramento funcionando, com o CAR. Graças em boa parte à pressão da sociedade civil. O Novo Código Florestal está posto. A grande agenda nacional foi discutida no processo de aprovação da lei. Agora, trata-se de acompanhar os processos nos níveis locais, de regulamentação e definição prática.

PAULO MOUTINHO Em termos gerais, construímos alguns importantes avanços na implementação do código. O mais óbvio é o avanço do **CAR**, que é uma base de dados construída, um sistema de monitoramento implementado. É também positivo o fato de o Ministério do Meio Ambiente disponibilizar esses dados – embora falte mais **transparência** nessa divulgação: falta acesso, por exemplo, aos dados dos proprietários.

Agora, acho que realizamos muito pouco desse potencial de acordo conciliatório representado pelo Código Florestal. O maior exemplo é o artigo 41 da lei, que fala dos incentivos econômicos, que não estão sendo postos em prática. E, também, houve um certo equívoco de todos de achar que o CAR é um mecanismo de monitoramento fundiário. Mostramos em um estudo recente do Ipam que boa parte do desmatamento recente ocorre em propriedades que já têm o CAR. O que vimos é que, mesmo com o CAR, eles esquecem os compromissos que estabeleceram de ter Reserva Legal e APP, e passam a desmatar. E acreditamos que isso se deve ao atraso da implementação completa da lei – não só do CAR, mas também dos incentivos econômicos.

É como se nós tivéssemos um novo carro pronto para andar e ele não tivesse o combustível necessário para percorrer todo o percurso.

Assim, falta vontade política para a regulamentação dos outros artigos. A sensação que se tem é que nós ficamos presos ao CAR, que ele se basta em si, para trazer uma aura de legalidade aos imóveis rurais. Mas não é assim.

Há atualmente um movimento importante do setor privado em exigir cada vez mais o fim da ilegalidade nas suas cadeias produtivas. Seria, por exemplo, a exigência de um Walmart de que os produtos que chegam aos seus estabelecimentos devem estar regularizados ambientalmente.

Temos muito claro que a legislação é importante para dar segurança jurídica, mas não é o mecanismo para segurar, a longo prazo, a preservação ambiental. Isso só vai acontecer quando tivermos incentivos econômicos. Jamais você vai salvar a Amazônia com leis. Por isso o artigo 41 é tão importante.

Grandes empresas já percebem os benefícios que podem ter se respeitarem a **legislação ambiental**. Se conseguirmos criar mecanismos de incentivo para quem preserva floresta e faz uso sustentável de recursos naturais, brindando-os com crédito mais barato, as coisas podem começar a funcionar para mais gente. Porque hoje, você consegue o mesmo crédito barato dado pelo Plano ABC, para agricultura de baixo carbono, no Plano Safra, que não faz exigência de contrapartida nenhuma em termos de sustentabilidade.

Dentro do Congresso, hoje, com certeza há pressão para que o Código seja revisto. Vemos sinais claros de pressão, por exemplo, quando aprovam a redução das Unidades de Conservação. A base aliada é muito conservadora, a bancada ruralista está muito forte e vê a questão ambiental como uma barreira ao desenvolvimento. Então é preciso estar atento a isso.

Em resumo, temos a organização, a tecnologia e um sistema que podemos dizer que é eficiente, em termos de dar garantia jurídica e prevenir **proteção florestal**. O que é necessário é vontade política e pressão da sociedade – e especialmente do mercado. O mercado pode exigir desmatamento zero nas suas cadeias e também a regularização ambiental de seus fornecedores.

RODRIGO JUSTUS A nossa avaliação em relação a esses cinco anos é de que a implementação está muito lenta. Embora tenha havido grande esforço de cadastramento e o CAR já seja uma realidade, falta muito.

O CAR é uma declaração de IR [imposto de renda]. É preciso que alguém analise essas declarações. É necessário que os órgãos façam essa análise dos produtores cadastrados. Do jeito que as coisas andam estamos sujeitos a esperar 20, 30 anos para ter as certidões de regularidade das propriedades. Ao passo que demora 15, 20 minutos para fazer o cadastro.

O que o governo federal fez foi um mapeamento, montou o sistema: temos mais de 4 milhões de cadastrados. Mas não tem quem faça uma compilação disso. As pessoas que fariam isso nos governos estaduais já estão abarrotadas com outras coisas, processos de licenciamento ambiental. E observamos que não há movimento nos Estados para fazer a análise do CAR. Vemos com muita preocupação a falta de celeridade na estruturação e análise dos cadastros.

Além disso, parte das normas estabelecidas pelo código está sub judice. A legalidade das normas do **Programa de Regularização Ambiental** está sendo questionada no Rio Grande do Sul e em São Paulo. E há três Ações Diretas de Inconstitucionalidade contra o Código no Supremo Tribunal Federal. Enquanto ele não decide, se instalou uma discussão entre Ministério Público, produtores e alguns juízes, que declaram inconstitucionalidade da lei. Tem juiz que manda usar a legislação velha em um propriedade e, no vizinho, a lei nova.

Somos contra a declaração de inconstitucionalidade – ela teria um efeito 50 vezes pior que a Operação Carne Fraca para o setor produtivo agrícola. Só queremos que o Novo Código Florestal seja de fato implementado. Ele foi fruto de uma longa discussão, uma solução negociada. Nenhum país do mundo tem 80% da terra em Reserva Legal, como acontece na Amazônia aqui. Mas foi a solução a que chegamos. Agora é necessário que cada um faça sua parte.