

Problemas, contribuições e melhorias ao novo Código Florestal

Visando contribuir com a análise crítica do conteúdo do projeto de lei em tramitação no Congresso Nacional, detalhamos a seguir, ponto a ponto, os principais problemas, contribuições e potenciais de melhoria do atual projeto de lei, justificando nosso parecer com base em uma análise técnica e científica das propostas de mudança do Código Florestal vigente. Foram apresentados nesse parecer apenas os pontos que justificaram algum tipo de comentário, positivo ou negativo, das mudanças propostas, ao passo que os trechos do projeto de lei que não trouxeram mudanças significativas ao Código Florestal vigente não foram comentados em detalhes. Em itálico encontram-se os trechos originais do projeto de lei aprovado na Câmara dos Deputados, e abaixo deles os comentários dos autores desse artigo sobre o conteúdo das alterações propostas.

RODRIGO ESTEVAN MUNHOZ DE ALMEIDA

Mata e praia natural na margem do rio Guaporé, divisa do estado de Rondônia com a Bolívia; Cabixi, RO

Art. 3º III. *Área rural consolidada: área de imóvel rural com ocupação antrópica pré-existente a 22 de julho de 2008, com edificações, benfeitorias ou atividades agrossilvopastoris, admitida, neste último caso, a adoção do regime de pousio.*

Problema: considerar áreas recentemente desmatadas para uso alternativo do solo (até 22 de julho de 2008) como sendo consolidadas é um equívoco, uma vez que muitas delas foram suprimidas em desacordo com a lei ambiental vigente, e apresentam ainda resiliência suficiente para restabelecer a vegetação nativa caso o regime de uso do solo seja extinto. Adicionalmente, de acordo com Araújo e Juras (2011), a escolha da data usada como referência para se estabelecer áreas consolidadas (publicação da versão mais recente do regulamento da Lei de Crimes Ambientais – Decreto 6.514/2008) carece de fundamentação jurídica. De acordo com esses autores, “se a questão é marcar a existência de normas amplas quanto a infrações administrativas, seria indicada a data de edição do primeiro regulamento da LCA, o Decreto nº 3.179, de 21 de setembro de 1999”.

Se a intenção era evitar punir os proprietários rurais que desmataram respeitando-se a legislação ambiental vigente na época, que adquiriram propriedades rurais já desmatadas em acordo com tais normas, ou então que desmataram antes mesmo do surgimento do Código Florestal, o correto seria considerar as datas de publicação desses instrumentos legais para os casos específicos. Por exemplo, a Lei 7.771, de 1965, que estabeleceu o novo Código Florestal, definia Áreas de Preservação Permanente (APPs) de 5 m para os rios com menos de 10 m de largura; isso só foi alterado com a Lei nº 7.511, de 1986, que definiu APPs de 30 m para tais cursos de água. No caso da RL, houve uma mudança histórica importante, que foi o aumento do percentual da RL na Amazônia Legal de 50% para 80%, por meio da Medida Provisória nº 2.166-66

de 2001. Assim, essas datas deveriam ser consideradas nesses casos, ao invés de adotar sem justificativa plausível a data da publicação da versão mais recente do regulamento da Lei de Crimes Ambientais. No entanto, a Constituição Federal Brasileira expressa claramente que não há direito adquirido na área ambiental, pois o meio ambiente pertence à coletividade e, dessa forma, os interesses da sociedade se sobrepõem ao direito particular. Assim, mesmo se consideradas as datas anteriormente mencionadas para estabelecer quais áreas seriam consideradas consolidadas, ao invés de 22 de julho de 2008, poderia haver problemas de inconstitucionalidade na regulamentação da norma.

Acredita-se também que a ocupação das margens de cursos de água por pecuária é incompatível com os objetivos ambientais das APPs. A permissão de acesso do gado à faixa ripária gera processos erosivos, pisoteio do leito do curso de água e também prejudica a estabilização das margens, que, por sua vez, resultam em assoreamento. Além da questão ética e de inconstitucionalidade, tecnicamente não é justificável a não obrigatoriedade de proteção somente considerando o critério de tempo de ocupação. Existem critérios técnicos baseados em dados físicos (relevo e solos), biológicos e de contexto (situação da paisagem) que podem ser utilizados para a definição de prioridades de proteção, e estes não podem ser esquecidos mesmo que algumas áreas venham sendo utilizadas há determinado tempo, pois o custo ambiental de liberação delas poderá ser muito alto.

Adicionalmente, é reconhecido que a produção de arroz em várzeas, de maçã e uva em topos de morro na região Sul, e café em topos de morro e encostas na região Sudeste, enfrentaria dificuldades reais para se regularizar ambientalmente perante o Código Florestal. Em função disso, o uso consolidado deveria se restringir a esses casos especiais, definindo claramente no texto da lei as situações

particulares nas quais o cumprimento do Código Florestal vigente poderia inviabilizar a produção agrícola e os procedimentos técnicos necessários para que a manutenção dessas atividades produtivas não implique danos intensos ao meio ambiente.

Outro ponto de discordância na definição das áreas rurais consolidadas é a inclusão de áreas de “pousio”. De acordo com o Art. 3º VIII, do referido projeto de lei, foi definido “pousio” como sendo a “prática de interrupção temporária de atividades agrícolas, pecuárias ou silviculturais, para possibilitar a recuperação da capacidade de uso do solo”. Nota-se que o sistema de pousio é atualmente muito pouco utilizado na agricultura brasileira, havendo o predomínio do cultivo permanente e intensivo do solo. No entanto, observa-se que diversas áreas de APP e RL foram abandonadas nos últimos anos com o intuito de promover a adequação ambiental das propriedades rurais ao Código Florestal vigente, e que muitas dessas áreas já se encontram hoje com vegetação nativa em estágio inicial de regeneração (Brancalion & Rodrigues, 2010). Ao se considerar áreas abandonadas como em sistema de pousio, o que é totalmente possível nesses casos, as empresas agropecuárias e proprietários rurais poderiam “reaver” essas áreas que já foram destinadas à conservação, havendo, assim, grande retrocesso no que concerne ao planejamento do uso do solo e à proteção de áreas ambientalmente frágeis na propriedade rural.

Esse problema foi parcialmente equacionado no parecer da Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática e da Comissão de Agricultura e Reforma Agrária, no qual inseriu-se no artigo 3º, inciso XI, “o prazo de 10 (dez) anos no conceito de “pousio”, homogeneizando-o com conceito da Lei da Mata Atlântica”. Contudo, cabe ressaltar que áreas em processo de restauração já cobertas por vegetação florestal, resultantes da expressão da regeneração

natural em um prazo inferior a dez anos, estariam sujeitas à supressão.

Outro problema grave desse dispositivo é manter a ocupação de áreas ripárias por edificações e benfeitorias, em função dos riscos resultantes de alagamentos e tragédias ambientais. No relatório intitulado “Áreas de Preservação Permanente e Unidades de Conservação X Áreas de Risco”, pesquisadores vinculados ao Ministério do Meio Ambiente apontam que a grande parte dos prejuízos humanos resultantes da tragédia ambiental que assolou a região serrana do estado do Rio de Janeiro no início de 2011 foi decorrente da ocupação irregular de APPs, incluindo margens de rios e topos de morro. Assim, aceitar esse tipo de ocupação em áreas sabidamente de risco seria uma irresponsabilidade e oficializaria novos desastres.

Art. 4º, I. São consideradas APPs “as faixas marginais de qualquer curso d’água natural, desde a borda da calha do leito regular...”. De acordo com o Art. 3º IV, leito regular é definido como “a calha por onde correm regularmente as águas do curso d’água durante o ano”.

Problema: no Código Florestal vigente, os limites das APPs são estabelecidos considerando-se o leito maior do curso de água, o que é desejável do ponto de vista ambiental e do controle da ocupação de áreas suscetíveis a enchentes. Ao considerar o leito regular no estabelecimento das áreas de preservação ripárias, acredita-se que parte significativa da APP, ou mesmo toda essa área, ficará submersa no período chuvoso, quando os cursos de água atingem seu leito maior.

Com isso, o curso de água fica parcial ou totalmente desprotegido pela vegetação ciliar justamente no período de maior ocorrência de processos erosivos. Isso pode ser um problema especialmente para rios de planície, que apresentam grande variação de leito entre as estações do ano. Outro problema diz respeito à permissão e regularização da ocupação

de áreas cada vez mais próximas aos cursos de água, aumentando as chances de desastres ambientais causados por alagamentos.

Adicionalmente, a mudança do limite inicial de estabelecimento das faixas marginais que compõem as APPs poderá contribuir para que áreas próximas aos cursos de água sejam desmatadas, pois deixarão de ser protegidas. Caso a propriedade rural já tenha sua RL averbada e respeitados os limites legais da APP, a aproximação das faixas de APP dos cursos de água poderá deixar desprotegida uma faixa de vegetação que antes estava incluída na APP. Com isso, tais áreas seriam passíveis de conversão para uso alternativo do solo, mesmo se tratando de uma região hidrologicamente sensível e de importância para os fluxos de fauna e flora nativos.

Além de reduzir as áreas protegidas em torno de rios, a adoção desse critério poderá causar problemas ambientais e sociais. O leito maior do rio considera a topografia de suas margens, definindo áreas sujeitas à inundação, mas também áreas adjacentes que sofrem saturação do solo nos eventos de chuva. Essas áreas são consideradas hidrologicamente sensíveis (Walter et al., 2000) e atingem a condição de saturação do solo frequentemente nos eventos de chuva, contribuindo portanto para o escoamento direto na bacia. Desse modo, essas áreas têm importante função na regulação de vazão dos rios. Por outro lado, o seu uso intensivo pode ocasionar danos por processos erosivos e contaminação de cursos de água. O Código Florestal vigente ainda não é capaz de proteger todas as áreas hidrologicamente sensíveis (Zakia, 2006), já que ela varia em função de características do relevo e solos. No entanto, a diminuição da faixa de APP reduziria ainda mais essa proteção, com sérias consequências ambientais.

VIII. No topo de morros, montes, montanhas e serras, com altura mínima de 100 metros e inclinação média

maior que 25º, em áreas delimitadas a partir da curva de nível correspondente a dois terços da altura mínima da elevação sempre em relação à base, sendo esta definida pelo plano horizontal determinado pela cota do ponto de sela mais próximo da elevação.

Problema: há redução da proteção ambiental em comparação com o estabelecido pela Resolução Conama nº 303 de 2002. Isso abriria possibilidades para a ocupação de áreas de risco, bem como estimularia o desmatamento delas para fins agropecuários.

Art. 4º § 3º Não é considerada Área de Preservação Permanente a várzea fora dos limites previstos no inciso I, exceto quando ato do Poder Público dispuser em contrário nos termos do artigo 6º, inciso III, bem como salgados e apicuns em sua extensão.

Indiferente: tal como no Código Florestal vigente, o projeto de lei mantém desprotegidas as várzeas. Isso é negativo do ponto de vista da proteção ambiental, pois as várzeas possuem grande importância para a recarga do lençol freático, purificação da água e controle de enchentes, bem como servem de *habitat* para a fauna associada a ambientes aquáticos. Consequentemente, são ecossistemas altamente vulneráveis à poluição pelo aporte de sedimentos resultantes do preparo do solo, pelo uso de fertilizantes e aplicação de agrotóxicos. Apesar da importância das várzeas para a agricultura, principalmente de arroz, é necessário hoje que se estabeleçam medidas legais protetoras desses ecossistemas, ou pelo menos que o uso dessas áreas seja condicionado à adoção de regimes de uso do solo menos impactantes. Da mesma forma como comentado no Art 4º § 1º, as várzeas representam áreas extremamente sensíveis da paisagem, com funções de regulação hidrológica e biodiversidade própria, o seu uso além do prejuízo à regulação de fluxo e vulnera-

bilidade às suas espécies características pode acarretar contaminação direta dos cursos de água.

Art. 4º § 4º “Acumulações naturais ou artificiais de água com superfície inferior a um hectare fica dispensada a reserva da faixa de proteção prevista nos incisos II e III do caput”.

Problema: essa modificação reduz a proteção dos recursos hídricos, e não se justifica em termos técnicos. Por exemplo, é comum no meio rural o barramento de pequenos cursos de água junto à suas nascentes, visando à formação de pequenas represas para hidratação animal, criação de peixes ou para irrigação. Pelo Código Florestal vigente, o proprietário rural teria que respeitar, antes do barramento, os 50 m de APP gerados no entorno da nascente e os 30 m no entorno do curso de água. Pelo projeto de lei, deveriam ser respeitados, antes do barramento, os 50 m de APP gerada no entorno da nascente e os 15 m no entorno do curso de água, que nesses casos têm menos do que 5 m de largura.

Caso as acumulações naturais ou artificiais de água com superfície inferior a 1 ha fiquem dispensadas de APP, seria verificada uma redução da proteção ambiental após uma intervenção em APP, o que é um contrassenso. Os impactos ambientais negativos decorrentes de qualquer intervenção em APP deveriam gerar alguma medida mitigadora que aumentasse a proteção dos recursos hídricos.

§ 5º É admitido o plantio de culturas temporárias e sazonais de vazante de ciclo curto, na faixa de terra que fica exposta no período de vazante dos rios ou lagos, desde que não impliquem supressão de novas áreas de vegetação nativa e seja conservada a qualidade da água.

Problema: mesmo que se faça menção à conservação da qualidade da água, é inevitável que o cultivo do leito sazonal do curso de água gere assoreamento,

eutrofização do corpo hídrico (resultante do uso de fertilizantes) e poluição da água por agrotóxicos. A faixa de terra que fica exposta no período de vazante dos rios ou lagos também constitui um importante local de reprodução de aves e quelônios associados a ambientes aquáticos, de forma que a permissão de uso dessas áreas pela agricultura resultaria em impactos negativos à sobrevivência desses organismos.

Art. 5º Na implementação de reservatório d’água artificial destinado a geração de energia ou abastecimento público, é obrigatória a aquisição, desapropriação ou instituição de servidão administrativa pelo empreendedor, das Áreas de Preservação Permanente criadas em seu entorno, conforme estabelecido no licenciamento ambiental, observando-se a faixa mínima de 30 (trinta) metros e máxima de 100 (cem) metros em área rural e a faixa mínima de 15 (quinze) metros em área urbana.

Problema: esse artigo pode resultar em redução de proteção dos reservatórios destinados à geração de energia elétrica ou abastecimento público, uma vez que hoje toda represa artificial com mais de 20 ha de superfície de espelho de água gera uma APP de 100 m em seu entorno.

Art. 6º Consideram-se, ainda, de preservação permanente, quando assim declaradas por ato do Poder Executivo que delimite a sua abrangência, por interesse social, as áreas cobertas com florestas ou outras formas de vegetação destinada a uma ou mais das seguintes finalidades: (I) conter a erosão do solo, mitigar riscos de enchentes e deslizamentos de terra e rocha; (II) proteger várzeas; e (III) proteger as restingas ou veredas.

Problema: o Código Florestal vigente protege todas as veredas com uma APP de 50 m gerada no entorno dessas áreas, independentemente de ato do Poder

Executivo. Considerando-se que oito das doze grandes bacias hidrográficas do Brasil dependem do Cerrado, e que as veredas são áreas de fundamental importância para os cursos de água nesse bioma, a retirada da proteção legal das veredas abre precedentes para que boa parte dos recursos hídricos nacionais seja prejudicada.

Art. 7º § 3º No caso de supressão não autorizada de vegetação realizada após 22 de julho de 2008, é vedada a concessão de novas autorizações de supressão de vegetação enquanto não cumpridas as obrigações previstas no § 1º.

Problema: esse artigo ressalta a ideia de que o projeto de lei anistia os proprietários rurais que descumpriram a lei ambiental. Por exemplo, um proprietário rural que recentemente (até 22 de julho de 2008) desmatou uma área de APP, mas que ainda possui excedente de vegetação nativa em sua propriedade, poderia obter autorização para desmatar novas áreas sem ter que realizar qualquer ação condicionante que vise mitigar o impacto ambiental anteriormente causado, tal como a recomposição obrigatória da APP degradada.

Art. 8º § (Emenda 164). A intervenção ou supressão de vegetação em Área de Preservação Permanente e a manutenção de atividades consolidadas até 22 de julho de 2008, ocorrerá nas hipóteses de utilidade pública, de interesse social ou de baixo impacto ambiental previstas em lei, bem como nas atividades agrossilvipastoris, ecoturismo e turismo rural, observado o disposto no § 3º.

§ 1º A existência das situações previstas no caput deverá ser informada no Cadastro Ambiental Rural para fins de monitoramento, sendo exigida nestes casos a adoção de técnicas de conservação do solo e água que visem à mitigação dos eventuais impactos.

§ 3º O Programa de Regularização Am-

biental previsto nesta lei, atendidas peculiaridades locais, estabelecerá outras atividades não previstas no caput, para fins de regularização e manutenção, desde que não estejam em área de risco e sejam observados critérios técnicos de conservação de solo e água.

§ 4º O PRA regularizará a manutenção de outras atividades consolidadas em Área de Preservação Permanente, vedada a expansão das áreas ocupadas, ressaltando os casos em que haja recomendação técnica de recuperação da referida área.

Indiferente: a adesão ao programa de regularização ambiental trata-se, nesse caso, de mera formalização, sem grandes implicações ao proprietário com relação à necessidade de compensar algum dano ambiental anteriormente causado em descumprimento à lei vigente. Isso ocorre porque o proprietário rural não terá qualquer obrigação de recomposição das APPs degradadas que sejam consideradas consolidadas, exceto nos casos previstos no artigo 35º.

§ 5º A supressão de vegetação nativa protetora de nascentes, de dunas e restingas somente poderá ser autorizada em caso de utilidade pública.

Problema: retirou-se a necessidade de autorização, por utilidade pública, para a supressão de manguezais, tal como estabelecido no Código Florestal vigente. Dessa forma, esse ecossistema de grande importância ambiental ficaria mais vulnerável à autorização de desmatamento. No caso de degradação dos manguezais, e conseqüentemente dos estuários que eles protegem, poderá haver grandes prejuízos para a pesca extrativista.

§ 6º A intervenção ou supressão de vegetação nativa em Área de Preservação Permanente de que trata a o inciso VI do artigo 4º, poderá ser autorizada excepcionalmente em locais onde a função ecológica do manguezal esteja comprometida,

para execução de obras habitacionais e de urbanização, inseridas em projetos de regularização fundiária de interesse social, em áreas urbanas consolidadas ocupadas por população de baixa renda.

Problema: dada a importância ecológica dos manguezais, as áreas cuja função ecológica esteja comprometida deveriam passar por um processo de recuperação ambiental, ao invés de se autorizar a degradação definitiva do ecossistema. Além disso, a ocupação de áreas de manguezais por obras habitacionais e de urbanização certamente trará uma série de outros profundos impactos negativos aos mangues e aos estuários, tal como deposição de lixo e esgoto, extrativismo não controlado, aterramento e drenagem do solo etc. Adicionalmente, a consolidação de obras habitacionais e de urbanização em manguezais degradados estimulará a degradação de manguezais conservados da proximidade, pois tais obras incentivam o estabelecimento de famílias não contempladas pelos projetos sociais na circunvizinhança dessas áreas, e aumentam a valorização do terreno, gerando especulação imobiliária.

Art. 10. Nas áreas rurais consolidadas localizadas nos locais de que tratam os incisos VII, VIII e IX do art. 4º, será admitida a manutenção de atividades florestais, culturas de espécies lenhosas, perenes ou de ciclo longo e pastoreio extensivo, bem como a infraestrutura física associada ao desenvolvimento dessas atividades, vedada a conversão de novas áreas para uso alternativo do solo.

§ 1º O pastoreio extensivo nos locais referidos no caput deverá ficar restrito às áreas de vegetação campestre natural ou já convertidas para vegetação campestre, admitindo-se o consórcio com vegetação lenhosa perene ou de ciclo longo.

§ 2º A manutenção das culturas e da infraestrutura de que trata o ca-

put fica condicionada à adoção de práticas conservacionistas do solo e das águas.

Problema: dependendo do tipo de solo, a manutenção de pastoreio nos topos de morro e na borda de escarpas e tabuleiros (incisos VII e VIII) pode resultar em intensos processos erosivos, os quais, por sua vez, podem intensificar desastres naturais resultantes de deslizamentos de terra em regiões montanhosas. Adicionalmente, a manutenção de pastoreio em áreas com altitude superior a 1.800 m (inciso IX) invariavelmente irá manter a degradação da vegetação situada nessa condição. Por serem áreas com reduzida aptidão agrícola e baixo nível de tecnificação, é comum o uso do fogo para a “renovação” das pastagens naturais, o que traz profundos impactos negativos na vegetação nativa de campo de altitude: a chamada técnica da coivara. Mesmo que o § 2º estabeleça a necessidade de adoção de práticas de conservação dos solos, na prática, a fiscalização será muito difícil.

Art. 12. Não é permitida a conversão de floresta nativa situada em áreas de inclinação entre 25º (vinte e cinco graus) e 45º (quarenta e cinco graus) para uso alternativo do solo, sendo permitido o manejo florestal sustentável, a manutenção de culturas de espécies lenhosas, perenes ou de ciclo longo e atividades silviculturais, vedada a conversão de novas áreas.

§ 1º Nas áreas rurais consolidadas localizadas nos locais de que trata o caput, será admitida a manutenção de outras atividades agrossilvopastoris, bem como da infraestrutura física associada ao desenvolvimento da atividade, excetuadas as áreas de risco e vedada a conversão de novas áreas para uso alternativo do solo.

Problema: quando se faz menção à possibilidade de manutenção de “outras atividades agrossilvopastoris”, não se sabe ao certo se há liberação de continuidade de cultivo de espécies anuais

nessas áreas declivosas ou se esse tipo de ocupação do solo deve ser extinto. No entanto, fica permitida a continuidade de uso dessas áreas como pastagens extensivas, o que pode trazer grande prejuízo à conservação do solo.

Art. 13. Todo imóvel rural deve manter área com cobertura de vegetação nativa, a título de Reserva Legal, sem prejuízo da aplicação das normas sobre as Áreas de Preservação Permanente, observando os seguintes percentuais mínimos em relação à área do imóvel:

§ 4º Nos casos da alínea a do inciso I, o Poder Público poderá reduzir a Reserva Legal para até cinquenta por cento, para fins de recomposição, quando o Município tiver mais de cinquenta por cento da área ocupada por unidades de conservação da natureza de domínio público e terras indígenas demarcadas.

Problema: a redução da Reserva Legal (RL) nas situações acima descritas deveria ficar condicionada ao Zoneamento Ecológico e Econômico, e à autorização prévia do Conama, tal como previsto hoje no Código Florestal vigente.

§ 5º Os empreendimentos de abastecimento público de água não estão sujeitos à constituição de Reserva Legal

§ 6º Não será exigida Reserva Legal relativa às áreas adquiridas ou desapropriadas por detentor de concessão, permissão ou autorização para exploração de potencial de energia hidráulica, nas quais funcionem empreendimentos de geração de energia elétrica, subestações ou sejam instaladas linhas de transmissão e de distribuição de energia elétrica.

Problema: nesses dois parágrafos, a situação da Bacia Amazônica, em particular, onde serão instalados diversos empreendimentos para construção de hidrelétricas, ficará prejudicada. A perda

de área florestal terá uma grande extensão, considerando o grande número de hidrelétricas previstas. Serão instaladas 71 novas usinas até 2017, sendo 15 na bacia do Amazonas, 13 na bacia do Tocantins-Araguaia, 18 no rio Paraná e 8 no rio Uruguai (<http://www.brasil.gov.br/cop/panorama/o-que-o-brasil-esta-fazendo/matriz-energetica>). Não há justificativa para a alteração da respectiva proteção quando se trata de área que já causa grande impacto ambiental.

§ 7º Nos imóveis com área de até 4 (quatro) módulos fiscais que possuam remanescentes de vegetação nativa em percentuais inferiores ao previsto no caput, a Reserva Legal será constituída com a área ocupada com a vegetação nativa existente em 22 de julho de 2008, vedadas novas conversões para uso alternativo do solo.

Problema: esse parágrafo isenta diretamente tais propriedades de recompor a RL, o que é um retrocesso do ponto de vista ambiental. Se a intenção era isentar da recomposição a pequena propriedade rural ou posse rural familiar, essa concessão deveria ser restrita a essas propriedades. Definição de pequena propriedade rural ou posse rural familiar, de acordo com o estabelecido no artigo 3, inciso IX do projeto de lei: "... aquela explorada mediante o trabalho pessoal do agricultor familiar e empreendedor familiar rural, incluindo os assentamentos e projetos de reforma agrária, e que atendam ao disposto no art. 3º da Lei 11.326, de 24 de julho de 2006". Isso seria preferível em relação à fixação de um número de módulos fiscais como linha de corte, já que esse dado muitas vezes não tem qualquer relação com o contexto socioeconômico da propriedade.

Art. 16. Será admitido o cômputo das Áreas de Preservação Permanente no cálculo do percentual da Reserva Legal do imóvel desde que:

I – o benefício previsto neste artigo não

implique a conversão de novas áreas para o uso alternativo do solo;

II – a área a ser computada esteja conservada ou em processo de recuperação, conforme comprovação do proprietário ao órgão estadual integrante do SISNAMA; e

III – o proprietário ou possuidor tenha requerido inclusão do imóvel no Cadastro Ambiental Rural, nos termos desta lei.

Problema: na lei atual, o cômputo só é possível quando a soma de Área de Proteção APP e RL exceder a 80% da propriedade rural localizada na Amazônia Legal, 50% da propriedade rural localizada nas demais regiões do país e 25% da pequena propriedade. Ao se permitir a inclusão da APP no cômputo da RL, independentemente da situação, haverá redução significativa da área protegida na forma de RL. Para exemplificar esse potencial de redução, consideremos o estudo de caso de propriedades agrícolas canavieiras do interior do estado de São Paulo, as quais possuem, em média, 10% de sua área ocupada por APPs (Rodrigues et al., 2011). Descontando-se esses 10% de APP nos 20% de RL exigidos para a regularização ambiental, restarão apenas 10% da área total a ser coberta por RL, o que implica uma redução de 50%. Dessa forma, há novamente um retrocesso do ponto de vista da conservação ambiental. A potencial redução da RL, devido à incorporação da APP, poderá trazer inúmeros impactos na conservação da biodiversidade já que a área é critério mais importante para garantia da conservação biológica (Fahrig, 2003), o que resultará em áreas menores e mais fragmentadas. Além disto, a alocação da Reserva Legal em áreas de solos mais suscetíveis à erosão e terrenos mais declivosos pode contribuir muito para redução de processos erosivos e consequentemente o assoreamento de rios.

Avanço: o ponto positivo dessa proposição é que, para se valer da possibilidade de junção da APP na RL, a área a

ser computada deverá estar conservada ou em processo de recuperação. Isso certamente estimulará os proprietários rurais a recuperar trechos degradados de suas propriedades para obterem esse benefício de redução de áreas a serem conservadas.

Art. 19. A área de Reserva Legal deverá ser registrada junto ao órgão ambiental competente por meio de inscrição no Cadastro Ambiental Rural de que trata o art. 30, sendo vedada a alteração de sua destinação, nos casos de transmissão, a qualquer título, ou de desmembramento, com as exceções previstas neste Código.

Problema: esse artigo retira a necessidade de averbação da Reserva Legal, condicionando a regularização à inscrição no CAR. De acordo com Araújo e Juras (2011), “considera-se que essa opção, mesmo com a instituição do cadastro ambiental, é um retrocesso do ponto de vista da eficácia do controle ambiental. Com as informações na matrícula do imóvel no Registro de Imóveis, como ocorre agora, o controle tem mais rigidez. Apoia-se o princípio da concentração de dados na matrícula do imóvel”.

§ 1º A inscrição da Reserva Legal no Cadastro Ambiental Rural será feita mediante a apresentação de planta e memorial descritivo, contendo a indicação das coordenadas geográficas com pelo menos um ponto de amarração na forma do regulamento.

Problema: esse parágrafo determina que é necessário ter apenas um ponto demarcando a Reserva Legal. No antigo texto, falava-se em mapeamento total da área. Esse tipo de delimitação que o novo Código prevê contém riscos, pois poderá prejudicar tanto a fiscalização quanto a delimitação das áreas de Reserva Legal, deixando ao proprietário a possibilidade de elaborar o registro ao seu alvedrio.

Art. 14. Quando indicado pelo Zoneamento Ecológico-Econômico - ZEE estadual, realizado segundo metodologia unificada, o Poder Público federal poderá:

II - ampliar as áreas de Reserva Legal em até cinquenta por cento dos percentuais previstos nesta Lei, para cumprimento de metas nacionais de proteção à biodiversidade ou de redução de emissão de gases de efeito estufa.

Avanço incerto: trata-se de um ponto positivo da proposta apresentada, pois isso poderá contribuir com programas de conservação da biodiversidade e redução de desmatamento. No entanto, o estímulo ambiental conferido por esse artigo é tão reduzido em comparação aos impactos negativos oriundos da redução das áreas de RL e APP, que não devem ter contribuição significativa para as metas nacionais mencionadas no parágrafo.

Art. 27. A supressão de vegetação nativa para uso alternativo do solo, tanto de domínio público como de domínio privado, dependerá do cadastramento do imóvel no Cadastro Ambiental Rural de que trata o art. 30 e da prévia aprovação pelo órgão estadual competente do Sisnama.

Avanço: trata-se de uma exigência positiva do ponto de vista do controle ambiental.

Art. 33, § 4º Durante o prazo a que se refere o § 2º e enquanto estiver sendo cumprindo o Termo de Adesão e Compromisso, o proprietário ou possuidor não poderá ser autuado e serão suspensas as sanções decorrentes de infrações cometidas antes de 22 de julho de 2008, relativas à supressão irregular de vegetação em áreas de Reserva Legal, Áreas de Preservação Permanente e áreas de uso restrito, nos termos do regulamento.

Problema: trata-se de uma anistia a todas as multas e demais sanções resul-

tantes de crimes ambientais cometidos, em descumprimento ao Código Florestal vigente, até 22 de julho de 2008. Isso seria inconcebível do ponto de vista da justiça ambiental, uma vez que favoreceria ações criminosas realizadas no passado recente, principalmente no que se refere ao desmatamento irregular de áreas de fronteira agrícola. Se a intenção é retirar a punibilidade de produtores rurais que desmataram em concordância com a lei, o correto seria considerar as datas de publicação dos instrumentos legais que tornaram a lei ambiental mais restritiva. Além disso, essa anistia traria grande insegurança jurídica, pois novos crimes poderiam ser cometidos na expectativa de que venham a ser perdoados no futuro.

Art. 35. No caso de áreas rurais consolidadas localizadas em Áreas de Preservação Permanente nas margens de cursos d'água de até dez metros de largura, será admitida a manutenção das atividades agrossilvopastoris desenvolvidas, desde que:

I - as faixas marginais sejam recompostas em, no mínimo, 15 (quinze) metros, contados da calha do leito regular; e

Observação: a Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática e da Comissão de Agricultura e Reforma Agrária, em seu parecer, mudou a redação desse inciso para:

I - as faixas marginais sejam recompostas em 15 (quinze) metros.

II - sejam observados critérios técnicos de conservação do solo e água.

Problema: não é compreensível porque essa necessidade de recuperação de uma faixa de mata ciliar é exigida apenas dos cursos de água estreitos. De acordo com o projeto de lei, a ocupação das margens de cursos de água com mais de 10 m de largura poderia ser mantida até a borda, sem qualquer limitação. Mesmo que sejam recuperadas matas ciliares em uma faixa estreita (15 m) ao longo dos cursos de água, acredita-se que essas áreas não

contribuiriam da forma como deveriam para a proteção da biodiversidade e facilitação do fluxo gênico de fauna e flora. Isso porque essas faixas ciliares muito estreitas seriam compostas quase que exclusivamente por vegetação de borda, submetida a condições de luz, umidade e temperatura desfavoráveis a espécies típicas de interior de floresta.

Trabalhos recentes da literatura científica (ver revisão desses trabalhos em Metzger, 2010) apontam que seriam necessários corredores ecológicos com, pelo menos, 100 m de largura, o que seria obtido, por exemplo, com duas faixas de APP de 50 m de cada lado do curso de água. Dessa forma, faixas estreitas de vegetação favorecem basicamente a ocorrência de gramíneas invasoras e espécies nativas pioneiras, ao passo que as espécies vegetais ou animais típicos de interior de floresta, que representam a maior parte da biodiversidade florestal, não conseguiriam se desenvolver ou mesmo se deslocar por esses corredores estreitos. Além disso, a redução da faixa de APP, de 30 m para 15 m, gerada nessas condições traria um grande impacto para a restauração florestal. Por exemplo, na Mata Atlântica, seriam perdidos 6 milhões de ha potenciais para a restauração em APPs em decorrência dessa mudança na norma ambiental (Calmon et al., 2011).

Da mesma forma conforme já comentado no Art 4º § 1º, o uso de áreas marginais a rios deverá ocupar as áreas hidrologicamente sensíveis que deveriam estar protegidas com vegetação nativa para que suas funções de regulação de fluxo sejam efetivas além de que sua ocupação pode ser considerada fator de impacto direto (erosão e contaminação) nos cursos de água.

Art. 38. O proprietário ou possuidor de imóvel rural com área de Reserva Legal em extensão inferior ao estabelecido no art. 13 poderá regularizar sua situação, independentemente

da adesão ao Programa de Regularização Ambiental, adotando as seguintes alternativas, isoladas ou conjuntamente: (I) – recompor a Reserva Legal; (II) – permitir a regeneração natural da vegetação na área de Reserva Legal; (III) – compensar Reserva Legal.

Problema: de acordo com Araújo e Juras (2011), “essas regras são aplicáveis independentemente dos programas de regularização ambiental. Não estão conectadas nem mesmo ao conceito de área rural consolidada e à data de 22 de julho de 2008. Dessa forma, há potencial aplicação a situações futuras de degradação, sem limite temporal, o que parece inaceitável”. Conforme apresentado adiante no § 5º, V, será possível a compensação da RL em outra área do mesmo bioma. Caso a regularização da RL não seja condicionada à adesão ao Programa de Regularização Ambiental, cria-se a possibilidade de degradação intencional da vegetação nativa remanescente na propriedade para posterior compensação do déficit de RL em outros estados. Por exemplo, as áreas remanescentes de Cerrado no estado de São Paulo estão localizadas em regiões com elevado preço da terra. Nesse caso, seria interessante do ponto de vista econômico para o produtor que se trocassem 10 ha de Cerrado em São Paulo por 10 ha de Cerrado no Tocantins, onde o preço da terra é mais baixo. Esse tipo de troca precisa ser claramente proibido na legislação ambiental.

Art. 39. No que tange à Reserva Legal, serão respeitadas, sem necessidade de regeneração, recomposição ou compensação, as situações de áreas que se tenham consolidado na conformidade com a lei em vigor à época em que ocorreu a supressão.

Parágrafo único. Na forma do regulamento desta lei, os proprietários ou possuidores de imóveis rurais poderão provar essas situações consolidadas por documentos tais como

a descrição de fatos históricos de ocupação da região, registros de comercialização, dados agropecuários da atividade, contratos e documentos bancários relativos à produção, e por todos os outros meios de prova em direito admitidos.

Problema: esse artigo inviabiliza a imposição da lei em algumas regiões florestais de ocupação mais antiga (e.g., Zona da Mata no NE). Também inviabiliza a imposição de RL em áreas de conversão recente. A medida provisória que ampliou a aplicação da RL para ecossistemas não florestais é de 2001 (na verdade é um pouco antes, pelas várias MPs anteriores sobre o mesmo tema), e, portanto, regiões inteiras com ecossistemas não florestais (e.g., campos) que foram convertidas para a agricultura ou silvicultura intensivas não terão RL. Seria equivalente a admitir que uma indústria instalada décadas atrás tivesse direito de continuar causando dano ao meio ambiente usando processos industriais obsoletos porque ocupa uma “área consolidada”. O que a lei sim deveria ter previsto é o tratamento diferenciado desses casos, em que o proprietário com recursos escassos poderia reivindicar compensações do poder público, mas não isenção da necessidade de restaurar RL.

§ 3º A recomposição de que trata o inciso I do caput poderá ser realizada mediante o plantio intercalado de espécies nativas e exóticas, em sistema agroflorestal, de acordo com critérios técnicos gerais estabelecidos em regulamento, observados os seguintes parâmetros:

I – o plantio de espécies exóticas deverá ser combinado com as espécies nativas de ocorrência regional;

II – a área recomposta com espécies exóticas, não poderá exceder a cinquenta por cento da área total a ser recuperada.

Problema: no Código Florestal atual, o plantio de exóticas é autorizado apenas

em caráter temporário: “a recomposição da RL pode ser realizada mediante o plantio temporário de espécies exóticas como pioneiras, visando à restauração do ecossistema original, de acordo com critérios técnicos gerais estabelecidos pelo Conama”. Além disso, dizer que não poderá exceder 50% da área a ser recuperada é muito simplista, precisaria haver um critério mais claro com relação à proporção de espécies, à distribuição espacial das espécies exóticas e nativas, à restrição de uso de espécies reconhecidamente invasoras etc. Em outras palavras, é preciso estabelecer critérios técnicos coerentes de implantação desses modelos mistos de espécies exóticas/nativas para que haja compatibilidade com a função ecológica esperada da RL. Esse tópico deve ser observado com atenção na regulamentação da lei, ou mesmo deve ser objeto de um instrumento legal específico, tal como adotado pelo estado de São Paulo (Decreto no 53.939 de 2009).

§ 5º *A compensação de que trata o inciso III do caput deverá ser precedida pela inscrição da propriedade no CAR e poderá ser feita mediante:*

V – a aquisição ou manutenção, de modo pessoal e particular, de área equivalente, florestada, em regeneração ou recomposição de vegetação nativa, no mesmo bioma, da área excedente à Reserva Legal da mesma.

§ 6º *As áreas a serem utilizadas para compensação na forma do parágrafo 5º deverão:*

I – ser equivalentes em extensão à área da Reserva Legal a ser compensada;

II – estar localizadas no mesmo bioma da área de Reserva Legal a ser compensada;

III – se fora do Estado, estar localizadas em áreas identificadas como prioritárias pela União ou pelos Estados.

Problema: deve haver algum mecanismo na lei que favoreça a compensação da RL na mesma microbacia ou no mesmo Estado, para contrabalançar as vanta-

gens econômicas, mas não ambientais, que os agricultores teriam de compensar a RL em Estados onde o preço da terra é mais baixo. Isso porque a presença de áreas de RL na mesma microbacia da propriedade rural é extremamente favorável do ponto de vista da conectividade da paisagem, da proteção da biodiversidade, da conservação do solo e da recarga do lençol freático. Assim, o Código Florestal não deve estimular a manutenção da degradação em certas regiões do país em detrimento da concentração de áreas conservadas em outras. Isso é restringido no Código Florestal vigente, o qual exige que a compensação ocorra em área equivalente em importância ecológica e extensão, pertencente ao mesmo ecossistema e localizada na mesma microbacia.

Além disto, a extensão dos biomas brasileiros é continental, e citando-se como exemplo a Mata Atlântica, esse mecanismo permitiria que a RL de uma propriedade no estado de São Paulo fosse compensada no sul da Bahia, o que não faz nenhum sentido técnico. Embora a compensação dentro da mesma microbacia possa ser inviabilizada pela falta de vegetação nativa excedente, o que é comum em regiões de antigo e intenso uso do solo pela agricultura e pecuária, poderiam ser adotados critérios técnicos mais adequados para permitir a compensação da RL em regiões fora da mesma microbacia. Por exemplo, poderiam ser indicadas áreas mais vulneráveis ao desmatamento no bioma, áreas de maior valor biológico para a conservação que não estejam protegidas em Unidades de Conservação, estabelecer uma proporção do tamanho de área a ser compensada em função da distância da propriedade com déficit de vegetação nativa (p.ex. a cada 100 km de distância que a área a servir de compensação se localiza, são acrescidos 10% de área no total a ser compensada), e assim por diante, de forma que a compensação de fato ocorra, havendo benefícios ambientais que compensem parcialmente os prejuízos em não se ter

a RL na mesma microbacia. Na forma que o projeto de lei estabeleceu a compensação no mesmo bioma, favoreceu-se a regularização legal das atividades produtivas, e não a compensação ambiental.

Art. 44 § 2º O plantio ou reflorestamento com espécies florestais nativas ou exóticas independem de autorização, sendo livre a extração de lenha e demais produtos florestais nas áreas não consideradas de preservação permanente e Reserva Legal.

§ 3º *O corte ou a exploração de espécies nativas, comprovadamente plantadas, serão permitidos se o plantio ou reflorestamento estiver previamente cadastrado junto ao órgão ambiental competente.*

Avanço: apesar disso já ser permitido hoje (vide Instrução Normativa no 3 de 2009), a inclusão dessa possibilidade no Código Florestal é altamente recomendável para dar segurança jurídica à exploração econômica futura desses reflorestamentos comerciais de espécies nativas. Hoje, há grande desconfiança por parte dos produtores rurais sobre a possibilidade de exploração futura de espécies nativas plantadas, e a inclusão dessa permissão no Código Florestal certamente será um grande estímulo para a expansão da silvicultura de espécies nativas no país, contribuindo para reduzir a pressão sobre os estoques remanescentes de madeira nativa em fragmentos naturais.

Art. 48. O Poder Público instituirá programa de apoio financeiro para as propriedades a que se refere o inciso IX do art. 3º como forma de promoção da manutenção e recomposição de Área de Preservação Permanente e Reserva Legal, incluindo a possibilidade de pagamento por serviços ambientais.

Avanço incerto: trata-se de uma iniciativa favorável, pois as pequenas propriedades familiares certamente dependem de apoio do Estado para a regularização

ambiental. No entanto, uma vez que essas propriedades ficam isentas da recuperação de RL, e praticamente isentas de recuperar as APPs, essa medida pode ter pouco efeito prático. O correto seria condicionar a recuperação dessas áreas ao auxílio do Estado, mas mantendo a obrigatoriedade futura. Em outras palavras, as pequenas propriedades rurais continuariam a ter a obrigação de recompor as áreas de APPs e RLs degradadas, mas não seriam obrigadas a fazer isso por conta própria. No entanto, os donos dessas propriedades teriam a obrigação de autorizar a recomposição dessas áreas pelo Estado ou então de realizar a recomposição por conta própria quando fossem disponibilizados os recursos necessários, sob a pena de sanções legais caso a autorização não seja concedida e as APPs e RLs continuem sendo utilizadas irregularmente.

Art. 50. Assegurado o devido controle dos Órgãos ambientais competentes dos respectivos planos ou projetos, o Poder Público instituirá medidas indutoras e linhas de financiamento voltadas ao proprietário ou possuidor de imóvel rural inserido no CAR e regularizado, ou em processo de regularização, para atender, prioritariamente, às iniciativas de: (I) – preservação voluntária de vegetação nativa; (II) – proteção de espécies da flora nativa ameaçadas de extinção; (III) – manejo florestal e agroflorestal sustentável realizados na propriedade ou posse rural; (IV) – recuperação ambiental de Áreas de Preservação Permanente e de Reserva Legal; (v) – recuperação de áreas degradadas.

Avanço: trata-se de uma possibilidade muito positiva, pois uma das principais falhas do Código Florestal vigente foi a de não estabelecer mecanismos de estímulo ao cumprimento da lei, a qual muitas vezes onera o proprietário rural, beneficia a sociedade e não recompensa o produtor. Assim, é preciso criar

instrumentos legais proativos, que não se baseiem exclusivamente nos mecanismos de comando-controle, mas sim que busquem uma aproximação mais harmoniosa e vantajosa para todas as partes envolvidas no processo.

Parágrafo único. Parcela dos recursos arrecadados com a cobrança pelo uso da água, na forma da Lei Federal nº 9433/97, poderá ser direcionada a programas de pagamento por serviços ambientais que financiem a restauração de vegetação nativa de áreas importantes à produção de água.

Avanço: isso já é possível hoje, mas é interessante ressaltar essa possibilidade na lei.

Art. 55. A CRA pode ser transferida, onerosa ou gratuitamente, à pessoa física ou à pessoa jurídica de direito público ou privado, mediante termo assinado pelo titular da CRA e pelo adquirente.

§ 2º A CRA só pode ser utilizada para compensar Reserva Legal de imóvel rural situado no mesmo bioma da área à qual o título está vinculado.

Problema: temos um problema aqui, já que a definição de bioma não é um bom critério. Para exemplificar, caso alguém desmate em São Paulo ela poderá compensar lá no Ceará, pois os dois estados estão no mesmo bioma. A nosso ver, considerar medidas como essas não fazem sentido biológico, uma vez que existem diversos tipos de fitofisionomias dentro de cada bioma. Medidas como essas implicariam em uma pressão maior em determinada fitofisionomia que já esteja sob maior desmatamento. Além disso, existe a questão do endemismo, em que uma determinada espécie está concentrada em uma região restrita.

Desse modo, áreas de compensação tão longínquas não terão o papel de conservação que teriam caso fossem implantadas na mesma microbacia. Além disso,

áreas que tenham pequenas coberturas florestais também exercem importante papel na conservação de anfíbios, por exemplo, propiciando refúgio e corredores de dispersão para esses animais (Silva et al., 2011), sendo indispensáveis no contexto da paisagem de uma determinada região. Desse modo, acreditamos que será necessário manter o § 4º, inciso III, do Art. 44, de 1965. “Na impossibilidade de compensação da Reserva Legal dentro da mesma micro-bacia hidrográfica, deve o órgão ambiental estadual competente aplicar o critério de maior proximidade possível entre a propriedade desprovida de Reserva Legal e a área escolhida para compensação, desde que na mesma bacia hidrográfica e no mesmo Estado, atendido, quando houver, o respectivo Plano de Bacia Hidrográfica.”

INJUSTIÇA AMBIENTAL

Apesar de alguns avanços pontuais, há significativa redução da proteção ambiental. As mudanças propostas irão resultar em injustiça ambiental, mantendo a degradação de extensas áreas e anistiando produtores que descumpriram a lei vigente. Não haverá avanços concretos para a melhoria das condições de produção para os pequenos proprietários rurais e agricultura familiar. Assim, o projeto de lei precisa ser profundamente revisto para que se compatibilize o desenvolvimento da agropecuária e a expansão das cidades sem prejuízos significativos dos ecossistemas naturais, da biodiversidade que eles abrigam e dos serviços que eles prestam à sociedade, cada vez mais necessários ao bem-estar humano frente às iminentes crises ambientais e de suprimento de recursos naturais.

Agradecimentos - Ao promotor de Justiça Marcelo Goulart e aos professores Ricardo Ribeiro Rodrigues e Gerd Sparovek, ambos da USP/ESALQ, pelas valiosas discussões sobre as propostas de mudança do Código Florestal que resultaram em importantes contribuições.