

Benefícios

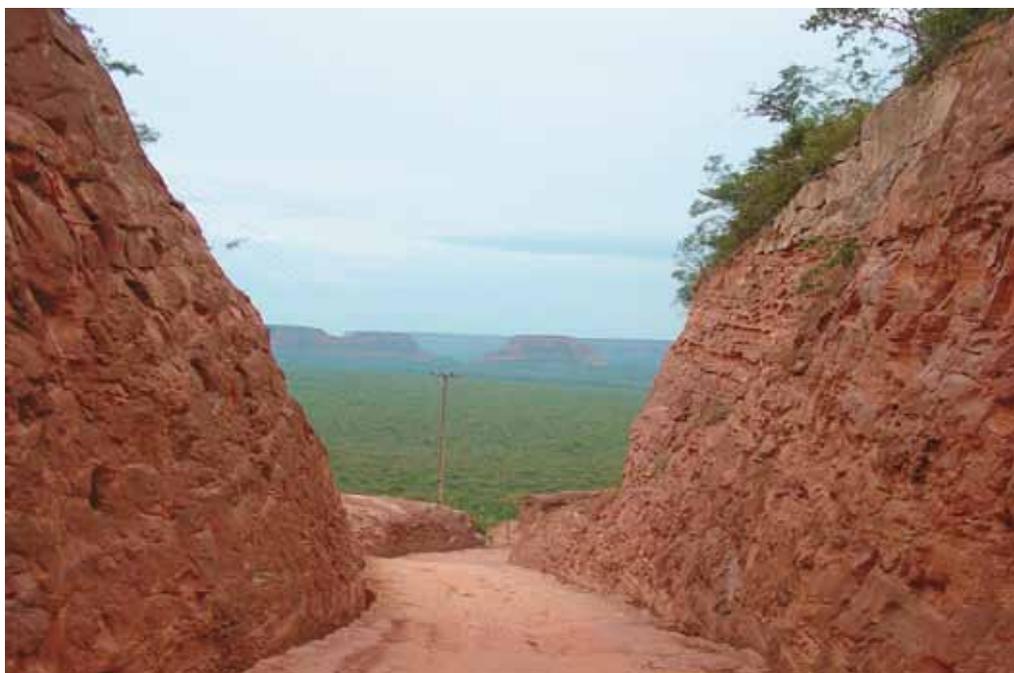
Caminhos e escolhas na revisão do Código Florestal: quando a compensação compensa?

Gerd Sparovek*

É possível pensar na sustentabilidade como um caminho em que todas as escolhas consideraram a possibilidade de se contribuir para uma sociedade igualitária, em que haja promoção de benefícios para a natureza e respeito ao próximo. Sendo assim, as “coisas” – sejam elas materiais, processos, pessoas ou acontecimentos – não podem mais ser definidas como sustentáveis, não sustentáveis ou mais ou menos sustentáveis, e a sustentabilidade passa a não ter características próprias (intrínsecas). O que importa é o caminho percorrido (extrínseco) até algo se materializar, tomando sua forma final ou aquela que tenha no momento da análise. Então, o caminho, este sim, é ou não é sustentável.

Outra possibilidade desta definição é permitir distinguir, claramente, a função de valor. Exemplo: a ciência consegue responder, sem muita dificuldade, às funções das florestas (ou serviços ambientais, como alguns preferem). A vegetação natural é importante na conservação da biodiversidade e, para a água, ajuda a manter o clima relativamente calmo, auxilia na preservação do solo, entre muitos outros benefícios. Para cada uma delas, a ciência

RODRIGO ESTEVAN MUNIZ DE ALMEIDA



Estrada de terra em área de produção agrícola na divisa dos estados Maranhão/Piauí; Alto Parnaíba, PI, 2006

oferece números, modelos, teorias, postulados, leis e explicações, seguindo seus métodos e modos de agir. Isto descreve funções, que são intrínsecas aos objetos relacionados. Pela definição, nada disso está ligado à sustentabilidade, que entra em cena no momento em que uma escolha foi feita ao longo de um caminho, ou seja, atribuiu-se valor à função. Esta escolha

pondera a função, decide se ela é ou não importante, ou o quanto ela é considerável. A escolha não faz parte da função, e quem faz as escolhas não é (e não deve ser) a ciência, ou seus atores, os cientistas. Mas o caminho da escolha pode ou não ser sustentável. O processo de revisão do atual Código Florestal em curso no Poder Legislativo será analisado neste artigo,

abordando os seguintes pontos:

- I) a definição de sustentabilidade como caminho (busca);
- II) a diferenciação de aspectos ligados às escolhas daqueles ligados às funções; e
- III) a possibilidade de compensação da Reserva Legal fora das propriedades.

ESCOLHAS À FRENTE

Na definição da sustentabilidade como um caminho em que todas as escolhas consideraram a possibilidade de contribuir para uma sociedade igualitária (ou pelo menos justa), tendo em vista a promoção de benefícios para a natureza e o respeito ao próximo, quatro pilares são claros:

- I) o respeito ao próximo, representando a ética;
- II) a sociedade igualitária, já atribuindo uma meta ao pilar que é mais justo ao coletivo dos Humanos;
- III) os benefícios para a natureza, que reforcem a ideia de que não basta ou não é possível garantir os recursos para as gerações futuras – o importante é melhorar sempre, independentemente de como a natureza se encontra –; e
- IV) consideraram a possibilidade, sintetiza os esforços necessários, sejam eles econômicos, gerenciais, culturais ou de mudança paradigmática. Este último pilar geralmente é apresentado como sendo a viabilidade.

O pilar da ética, provavelmente, é o mais bem resolvido. A discussão está ocorrendo no Poder Legislativo. Definindo sustentabilidade como caminho, esta é a via a ser seguida na democracia. As imperfeições, que certamente existem, não são da escolha do caminho, mas decorrem das imperfeições do Poder Legislativo em si – e, no caso específico, mais provavelmente da democracia como um todo. As imperfeições vêm da falta de competência em compreender um tema de elevada complexidade, da susceptibilidade de os representantes eleitos defenderem ideias de grupos de interesse ao invés de considerarem a maioria. Não importa o tamanho da lista, o caminho foi

correto no sentido ético. Caso o resultado não seja bom, o que precisa ser aprimorado é o Poder Legislativo, o regime democrático, a sociedade como um todo.

A questão social, isoladamente, preserva o aspecto positivo mais importante. A responsabilidade sobre a conservação da vegetação natural continua dividida entre os caracteres privado e público. Isto se justifica plenamente. Dos 537 Mha de vegetação natural do Brasil, apenas 170 Mha estão em áreas públicas de proteção integral (unidades de conservação e/ou terras indígenas). Transferir maior responsabilidade ao setor Público pode acarretar dificuldades, pois a criação de unidades de conservação é um processo lento, burocrático, e envolve elevados investimentos e boa parte da vegetação natural existente fora das unidades de conservação está contida em áreas pequenas e muito fragmentadas. Isto é mais frequente nas regiões em que sua ocorrência é limitada, situação na qual a necessidade de conservação é reforçada. A estratégia de criação de unidades de conservação não é eficiente nesta situação, mas efetiva quando as áreas são grandes e contínuas, e não é possível fazer uma abordagem de unidades de conservação em áreas pequenas, não conectadas e fragmentadas.

Além disso, como estratégia, a criação de unidades de conservação é incompatível com a exploração econômica da área conservada. Apenas quando a vegetação natural em propriedades agrícolas é conservada, a exploração econômica é possível. Diversas opções de exploração de baixo impacto ambiental, compatíveis com a situação de Reserva Legal, já são conhecidas e adotadas pelos proprietários de terras agrícolas. Estudos recentes e a experiência de alguns agricultores pioneiros demonstram que nas Reservas Legais explora-se economicamente, dentre outros: I) o potencial madeireiro de espécies nativas em manejo sustentável; II) consorciação em sistemas agroflorestais de diversos cultivos e criações

nos estágios iniciais da regeneração; III) apicultura; IV) extração de produtos florestais não madeireiros das espécies nativas. Associar a conservação com usos produtivos pode reduzir o impacto econômico dos benefícios para a natureza, o que é extremamente interessante no contexto social e na viabilidade. Os maiores problemas estão nos últimos dois pilares, os benefícios para a natureza e a certeza de que as possibilidades existentes foram adequadamente consideradas nas escolhas.

DIFERENÇA ENTRE APP E RL

As Áreas de Preservação Permanente (APP) são geograficamente localizadas, ou seja, definidas pela proximidade de um curso de água, declividade elevada, topo de morro ou altitude extrema. Assim, as posições geograficamente definidas desta forma proporcionam proteção específica à água (recarga, poluição, erosão). Apesar de a proteção da água ser o elemento comum da definição geográfica das APPs, elas também beneficiam outros aspectos ligados à natureza como permear a paisagem de corredores por onde as espécies podem se deslocar, criar espaço (*habitat*) para a sobrevivência das espécies próximo de uma fonte preciosa de alimento (os rios) e preservar áreas quentes (*hot spots*) de biodiversidade, tal qual as áreas ripárias.

Pensando apenas nas funções, não se aplica no caso das APPs a possibilidade de compensação de sua existência em outras posições da paisagem. Qualquer uso, mesmo de pouca intensidade, pela simples presença do indivíduo ou de suas criações e plantações, compromete as funções desejadas. A melhor escolha, neste caso, é a consolidação dos usos agropecuários existentes apenas em caráter muito excepcional e aplicável somente em situações que não tenham representatividade em área. De um total estimado de 135 Mha de APPs, 80 Mha têm cobertura com vegetação natural. O restante (55 Mha), na sua maior parte,

deveria ser restaurado pela interrupção do uso atual e regeneração da vegetação natural (passiva, induzida, ou por meio de plantio), permitindo assim o cumprimento das funções desejadas.

A Reserva Legal (RL) segue outra lógica, da qual a localização geográfica específica não faz parte. No caso das RLs o objetivo é manter numa certa porcentagem dos imóveis rurais a vegetação natural ou algo próximo a isto, já que a exploração de baixo impacto pode (e deve) ocorrer. Atualmente, esta porcentagem pode assumir os valores de 20, 35, 50 ou 80% dependendo da localização. O interesse de preservação contido no conceito de RL é difuso, mas nem por isso menos importante, porque não é especificamente ligado à água ou a outro aspecto determinado da natureza. As RLs visam à manutenção na paisagem de um certo estoque de vegetação natural que beneficiará todos os aspectos naturais. A biodiversidade, a mitigação de efeitos climáticos negativos, a sobrevivência de espécies ameaçadas de extinção, o controle da erosão, a recarga hídrica e aspectos cênicos-paisagísticos estão contidos e contemplados pela RL. Assumindo tais funções e pensando nelas para a geração de valores, é necessário ressaltar a possibilidade de compensação da falta de RL de uma determinada propriedade em outra – o que não é possível nas APPs pela sua localização geográfica específica – e a compatibilização do interesse difuso envolvendo as RLs com a exploração econômica de baixo impacto (pelo menos, durante algum tempo).

RL: ESCOLHAS POSSÍVEIS

Como não há localização geográfica específica, a escolha da localização das RLs é mais flexível. Isto facilita e permite a tentativa de conciliação daquilo que é desejável pelo lado da natureza, com o cenário atual de uso agropecuário das terras, que, em grande parte, não tem a área exigida de RL. A área total de RL necessária para satisfazer o atual Código Florestal é de 267 Mha. No mais otimista dos casos, existem por

volta de 213 Mha de vegetação natural fora de unidades de conservação e APPs que poderiam ser averbados como RL.

A falta de 48 Mha, na regra atual, teria de ser restaurada e o uso agrícola existente, interrompido, reduzindo assim a produção. Esta regra, que é uma escolha da legislação atual, não é necessária para manter as funções da RL, já que esta não precisa ter localização geográfica específica na propriedade em que a falta ocorre. Ainda, o proprietário das terras arcaria com os custos de restaurar a vegetação natural. Estas medidas fazem sentido apenas nas APPs; no caso das RLs o que importa é atingir, com critérios que certamente incluem uma localização geográfica aproximada, o percentual a ser preservado. E a escolha sustentável já tem nome: compensação.

BENEFÍCIO ESPERADO

A principal vantagem da compensação é a possibilidade de atingir o benefício esperado para a natureza, diminuindo o impacto desta ação sobre a produção agropecuária e a necessidade de investimentos privados. No caso das APPs, infelizmente, tal possibilidade não existe. Nas APPs, almejar os benefícios para a natureza implica cessar o uso agropecuário da área. Nas APPs fica apenas a dúvida de como este custo deve ser repartido e quem sofrerá as consequências da redução na produção. Nas RLs a diminuição do impacto da conservação pode se dar pelo fato de que, respeitadas regras bem elaboradas, aqueles que têm déficit podem compensar a falta nas terras de outros que ainda têm vegetação natural excedendo as exigências do Código Florestal. As vantagens podem ser listadas a seguir:

I) a compensação é um mecanismo de mercado, portanto voluntário e possivelmente ágil, que pode remunerar a preservação dos estoques de vegetação natural em terras privadas, não protegidos pelo Código Florestal (estimados em 91 Mha). Ou seja, quem deve pagar para quem tem excesso, o qual poderia também ser legalmente

desmatado. Em outras palavras, a concretização do tão sonhado e mundialmente almejado conceito de “pagar pela floresta em pé” torna-se assim a conservação um negócio, aliviando parte das imperfeições dos mecanismos de comando-controle;

II) bom para quem recebe pela conservação (quem cede as áreas com vegetação natural para quem deve), e bom também para o devedor. A compensação certamente terá custo muito menor para o devedor que opta por este caminho para se legalizar, quando comparado com a interrupção da produção e restauração na área;

III) as terras com vegetação natural excedendo as exigências do Código Florestal passariam a ter maior valor, por estarem disponíveis ao mercado de compensação. Esta situação inibiria naturalmente (pela lógica do mercado) a conversão (desmatamento) de terras de baixa aptidão agrícola. A renda gerada numa área de baixa aptidão agrícola é quase sempre muito pequena, sendo melhor alternativa manter a vegetação natural e explorar o mercado de compensação. Mesmo assim, o desenvolvimento da agropecuária ainda teria muito espaço para ocorrer, pela expansão em terras de elevada aptidão – portanto, com alto retorno econômico, ou pela intensificação de uso (ganho de eficiência) das terras já ocupadas. As duas opções de desenvolvimento se encaixam na definição usada neste texto, por serem escolhas que adequadamente ponderam os quatro pilares da sustentabilidade;

IV) a solução via compensação permite grande abrangência, ou seja, é do tamanho do problema. No caso da restauração, caso esta precise de orientação técnica, mudas para o plantio ou outra providência qualquer que envolva o trabalho de pessoas ou coisas materiais, restaurar 103 Mha (55 Mha de APP + 48 Mha de RL), mesmo num prazo longo de, por exemplo, 20 anos, representa algo perto de 5 Mha por ano. Provavelmente, faltariam técnicos

qualificados, mudas de boa qualidade, podendo assim comprometer o sucesso da tentativa. Na compensação, a área já está conservada, não cabendo ações do mundo físico para viabilizar o processo; V) pelo fato de as áreas compensadas serem constituídas de áreas ainda conservadas, estas passarão a estar também protegidas, não havendo o risco de os investimentos não darem certo. A restauração pode não funcionar, ou demorar muito tempo para que a área artificialmente recuperada atinja a qualidade ambiental de uma área que já esteja conservada.

Parece mais lógico cuidar daquilo que tem valor de conservação elevado, ao invés de partir para uma restauração duvidosa. A compensação parece compensar no caso das RLs e esse certamente é o melhor caminho neste caso. Mas como?

ESTIMULAR A COMPENSAÇÃO?

A compensação é um mecanismo de mercado. Para que funcione, precisa ser entendido e desenhado desta forma. No caso da compensação, o mercado deve ser regulado, a fim de viabilizá-lo e evitar que os interesses econômicos prevaleçam sobre os benefícios esperados para a natureza. Felizmente, a viabilidade existe. Aproximadamente 91 Mha de vegetação natural excedem as exigências do Código Florestal e ocorrem fora de unidades de conservação e APPs em áreas privadas, contra uma estimativa de déficit em RL de 48 Mha. Assim, mesmo que parte destes 91 Mha esteja em situação fundiária precária (ausência de título), que uma parcela dos proprietários opte por não aderir ao mercado de compensação e que uma pequena parte da vegetação natural que ainda ocorre sobre áreas de elevado potencial agrícola seja desmata, certamente ainda sobrariam terras suficientes para cobrir importante quantidade do déficit via compensação.

O problema do Código Florestal atual, que já prevê a compensação, é uma regra que restringe demais este mercado. Na

regra atual, a compensação pode ser feita desde que muito próximo do imóvel que se queira compensar, na mesma microbacia hidrográfica. O fundamento desta restrição, do ponto de vista da natureza, é válido. Quanto mais próximo do impacto, melhor o efeito da medida de mitigação. Mas, devido à forma com que se dá a ocupação das terras agrícolas, se numa microbacia falta floresta para um proprietário atingir a porcentagem de RL necessária, quase que certamente não haverá sobra e, possivelmente, faltará também para os outros proprietários. Em outra situação, caso sobre para um, também sobrarão para os demais. A demanda não coincide com a oferta: onde há demanda, todos precisam e não têm; onde há oferta, sobra para todos. Para resolver, só ampliando a área na qual a compensação pode ocorrer. Mas quanto?

AMPLIANDO HORIZONTES

No caso de uma ampliação extrema, por exemplo, em qualquer área no Brasil – ou mesmo em qualquer parte do Bioma em que a propriedade ocorre – a sobra irá superar em muito a demanda. Como resultados, o preço pago será muito baixo e as áreas que aceitarão o preço muito baixo serão de baixíssima aptidão agrícola situadas em regiões muito remotas e desprovidas de infraestrutura, ou seja, áreas que nem sequer estão sendo cogitadas para a ampliação da fronteira agrícola. Em palavras simples, ao ampliar demais a área em que a compensação pode ocorrer, será possível proteger aquilo que nem estava ameaçado, sem efeito algum sobre as áreas que realmente estão sendo consideradas para a expansão da fronteira agrícola. Não haveria ganho ambiental, o ganho social seria mínimo e o investimento na compensação pelo produtor não teria benefício coletivo fora do contexto específico de ter proporcionado segurança jurídica após sua regularização.

O melhor equilíbrio, provavelmente, pode surgir de um mecanismo mais complexo, que gere alvos mais especí-

ficos para este mercado. Neste caso, os remanescentes de vegetação natural em áreas privadas seriam classificados em relação ao interesse ambiental de sua conservação. Os maiores, situados em áreas de mananciais, sobre terras frágeis e suscetíveis à erosão – em regiões nas quais a conservação é priorizada, perto de unidade de conservação já consolidadas – teriam pontuação maior. O mesmo critério pode ser aplicado no caso da distância do imóvel que quer compensar. Quanto mais próximo, mais pontos.

Essa pontuação, que do ponto de vista técnico/científico pode ser calculada com relativa facilidade e precisão, pode ser utilizada para direcionar os alvos de compensação sem reduzir o tamanho do mercado. Por exemplo, uma pontuação muito baixa seria alcançada na situação de uma área muito distante do imóvel que precisa compensar, longe de qualquer prioridade no contexto da biodiversidade e de interesses específicos ligados a mananciais. Ou seja, haveria uma inflação de compensação. Nestes casos, para cada hectare de déficit, um número maior de hectares teria de ser compensado; nos casos de áreas de elevada pontuação, o pagamento poderia ser de um para um. A escolha, como deve ser nos mecanismos de mercado, é dos interessados.

Permanecendo fiel à definição de sustentabilidade utilizada neste artigo, esta frequente pergunta para a qual não há resposta correta, dadas as incertezas das projeções, torna-se também irrelevante. O que é importante, e sobre o que incide certeza absoluta, é que, seguindo estes conceitos (funções) em relação às RLs, o Brasil estará no caminho em que as escolhas possíveis consideraram a possibilidade de contribuição para uma sociedade igualitária, com promoção de benefícios para a natureza e respeito ao próximo. 

* **Gerd Sparovek** é professor do Departamento de Ciência do Solo da Escola Superior de Agricultura “Luiz de Queiroz” (USP/ESALQ) (gerd@usp.br).