

CÓDIGO FLORESTAL

AVALIAÇÃO
2017 | 2020



OBSERVATÓRIO
DO CÓDIGO
FLORESTAL





O Observatório do Código Florestal foi criado em maio de 2013 para promover o controle social da implantação da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012 (Código Florestal brasileiro) e garantir integridade ambiental, social e econômica às florestas em áreas privadas. Em 2020, a rede é composta de 36 organizações da sociedade civil, que se juntaram pelo objetivo comum de proteção, restauração e uso sustentável das florestas.

Comitê Executivo:

Amigos da Terra – Amazônia Brasileira
Fundação SOS Mata Atlântica
Iniciativa Verde; Instituto Centro de Vida - ICV
Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia - IPAM
Instituto Socioambiental - ISA
Laboratório de Gestão de Serviços Ambientais da UFMG - LAGESA
The Nature Conservancy - TNC
WWF-Brasil

Secretária executiva: Roberta del Giudice

Comunicação: Simone Milach

PRODUÇÃO EDITORIAL

Organização editorial: Alice Brites e Kaline de Mello
Coordenação editorial: Laura Braga
Projeto gráfico e diagramação: W5 Publicidade
Revisão técnica: Gabriela Savian, Jarlene Gomes e João Paulo Ribeiro
Edição e revisão: Piri Editora
Apoio: Sara Raira Leal Pereira

AGRADECIMENTOS

Agradecimentos especiais a todos os autores que contribuíram na construção do documento e também ao deputado Rodrigo Agostinho, Ana Paula Valdiones e Beto Mesquita.

CONTATO

contato@observatorioflorestal.org.br
www.observatorioflorestal.org.br

2021

REALIZAÇÃO

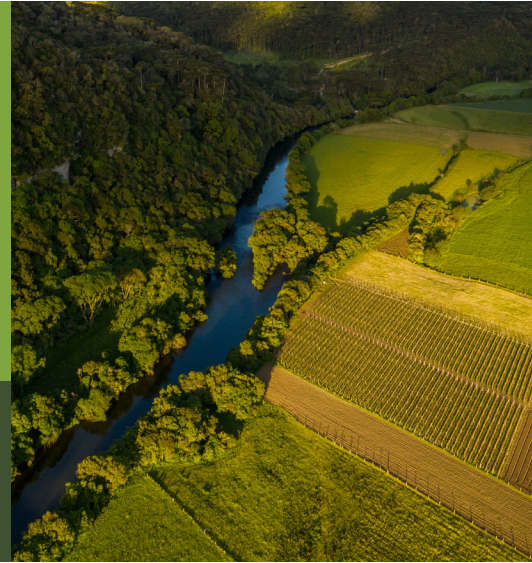


APOIO FINANCEIRO



CÓDIGO FLORESTAL

AVALIAÇÃO
2017 | 2020



SUMÁRIO

Glossário	5
Apresentação	6
Capítulo 1	8
Contexto	
1.1. O Código Florestal e o cenário político brasileiro	8
1.2. Alterações no Código Florestal de 2012 e julgamento de sua constitucionalidade pelo Supremo Tribunal Federal	12
Capítulo 2	15
Balanco da implementação do Código Florestal	
2.1. Avaliação da implementação nos estados	15
2.2. <i>Status</i> de legalidade de imóveis rurais	22
2.3. Aplicação da lei nos territórios coletivos: algumas conquistas, muitos desafios	25
2.4. Recursos captados para viabilizar a implementação	28
Capítulo 3	31
A importância do Código Florestal para o desenvolvimento nacional	
3.1. As metas climáticas do Brasil	31
3.2. O potencial econômico das florestas para o desenvolvimento da economia e do país	34
3.3. Importância da lei para o mercado externo brasileiro	36
3.4. O Código Florestal e a pecuária	39
3.5. O Código Florestal e a cana-de-açúcar	40
3.6. O Código Florestal e a silvicultura	41
3.7. O Código Florestal e o café	42
3.8. O Código Florestal e o acesso ao crédito rural	43
Capítulo 4	45
Estratégias para avançar na implementação do Código Florestal	
4.1. Análise e validação do Cadastro Ambiental Rural	45
4.2. Programa de Regularização Ambiental e os povos e comunidades tradicionais: quem mais conserva os recursos naturais não tem acesso a políticas públicas socioambientais	47
4.3. Viabilização do uso de instrumentos econômicos para a implementação do Código Florestal	49
4.4. Transparência dos dados do Código Florestal	57
4.5. Comunicação e disseminação de informações na implantação do Código Florestal	61
Capítulo 5	65
Impacto do OCF na implementação do Código Florestal	
5.1. Transparência dos dados do Código Florestal	68
5.2. Mobilização, diálogo e articulação	70
5.3. Pesquisa e divulgação de conhecimento	73
5.4. Implementação em territórios coletivos	74
5.5. Considerações finais	75
Anexos	77

GLOSSÁRIO

ADI: Ação direta de inconstitucionalidade

APP: Área de Preservação Permanente

BVRio: Bolsa de Valores Ambientais

CAR: Cadastro Ambiental Rural

CGU: Controladoria-Geral da União

Conama: Conselho Nacional de Meio Ambiente

CPR: Cédula de Produto Rural (CPR)

CRA: Cota de reserva ambiental

GEE: Gás de efeito estufa

GTA: Guia de Transporte Animal

Ibama: Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis

ICV: Instituto Centro de Vida

Inpe: Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais

LAI: Lei de Acesso à Informação

Mapa: Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento

MCR: Manual de Crédito Rural

MF: Módulo fiscal

MMA: Ministério do Meio Ambiente

MP: Medida Provisória

MP: Ministério Público

NDC: Contribuição Nacionalmente Determinada (*Nationally Determined Contribution*)

OCF: Observatório do Código Florestal

OGU: Orçamento Geral da União

OIT: Organização Internacional do Trabalho

ONG: Organização não governamental

PCT: Povos e comunidades tradicionais

PIB: Produto interno bruto

PL: Projeto de lei

PRA: Programa de Regularização Ambiental

Prada: Projeto de Recuperação de Áreas Degradadas ou Alteradas

Programa ABC: Programa de Agricultura de Baixo Carbono

Pronaf: Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar

PSA: Pagamento por serviços ambientais

RL: Reserva Legal

SAA: Secretaria de Abastecimento e Agricultura do Estado de São Paulo

SFB: Serviço Florestal Brasileiro

SMA: Secretaria de Infraestrutura e Meio Ambiente do Estado de São Paulo

Sicar: Sistema de Cadastro Ambiental Rural

Sigef: Sistema de Gestão Fundiária

Sima: Secretaria de Infraestrutura e Meio Ambiente do Estado de São Paulo

SNCR: Sistema Nacional de Crédito Rural

Snuc: Sistema Nacional de Unidades de Conservação

SP: São Paulo

STF: Supremo Tribunal Federal

TJSP: Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo

UFMG: Universidade Federal de Minas Gerais

UNFCCC: Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (*United Nations Framework Convention on Climate Change*)



APRESENTAÇÃO

Esta avaliação traz uma série de textos cuidadosamente elaborados por inúmeros autores e instituições para compor um quadro oportuno sobre a implementação do atual Código Florestal Brasileiro (Lei nº 12.651/2012) e seus avanços de 2017 a 2020. Ela dá continuidade à publicação anterior referente ao período 2012–2016, fazendo um balanço completo desde que a lei entrou em vigor.

A diversidade de atores e suas imprescindíveis colaborações evidenciam bem o caráter multi-institucional do Observatório do Código Florestal e reafirma a capacidade da sociedade civil brasileira de se aglutinar e trabalhar pelo meio ambiente em benefício de toda a sociedade.

Com esta nova publicação, queremos indicar os caminhos para que municípios, estados, o governo federal e a sociedade civil unidos possam colocar em prática o Código Florestal, assim como seus instrumentos e ferramentas. Vale destacar que o Código Florestal é importantíssimo para garantir a conservação da vegetação nativa brasileira.

Os capítulos – assinados por representantes de diversas instituições que compõem a rede do OCF e parceiros externos – foram organizados de modo a fornecer informações e dados relevantes sobre o déficit de vegetação nativa no Brasil, tanto em áreas de Preservação Permanente quanto em áreas de Reserva Legal, e sobre as dificuldades e entraves existentes para a implementação adequada do Código Florestal, tais como a validação do Cadastro Ambiental Rural (CAR) e a regulamentação do Programa de Regularização Ambiental (PRA). Ademais, demonstram a importância do cumprimento do Código Florestal para o desenvolvimento nacional, trazendo conteúdos relevantes sobre como a implementação do código pode favorecer diferentes setores econômicos e promover avanços rumo às metas climáticas assumidas pelo país no âmbito do Acordo de Paris.

A transparência e a acessibilidade aos dados relacionados ao Código Florestal – como, por exemplo, dados do CAR e do PRA – deve ser sempre garantida pelos órgãos estaduais e federais, uma vez que é a única forma que a sociedade civil tem de se informar e acompanhar o processo de implementação da lei. A participação da



Shutterstock

sociedade civil é crucial para a redução do desmatamento e para que os instrumentos e ferramentas previstos no Código Florestal sejam de fato implementados e executados. Nesse sentido, em 2013 foi criado o Observatório do Código Florestal (OCF), composto, então, por 34 organizações da sociedade civil em busca da efetiva implementação das ferramentas e instrumentos do Código Florestal.

Como membro da sociedade civil, acompanhei de perto e com grande interesse a atuação do Observatório do Código Florestal na tramitação da proposta no âmbito do Poder Legislativo federal. Por várias vezes, participei de reuniões na Câmara de Conciliação criada para debater a proposta no âmbito do Congresso Nacional. Foram dezenas de audiências públicas acaloradas e reuniões com especialistas, parlamentares, entidades e membros do governo federal.

Quis o destino que, anos depois, já como presidente da Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (CMADS) da Câmara dos Deputados e coordenador da Frente Parlamentar Ambientalista do

Congresso Nacional, o assunto retornasse à baila no exercício do meu primeiro mandato, já em sua fase de implementação e em meio a intermináveis imbróglis jurídicos. Nessa mesma época, tive a sorte de acompanhar, como deputado federal e juntamente com a equipe técnica do Observatório do Código Florestal, uma série de articulações, ações e reuniões estratégicas.

Neste momento, todas as forças devem se unir para que o CAR e o PRA sejam implementados e regulamentados pelos órgãos competentes. Isso levará a avanços reais na regularização ambiental das cadeias produtivas para a preservação do meio ambiente e a garantia dos direitos das comunidades locais.

Como deputado federal, seguirei na luta pelo avanço da implementação e pela validação de uma legislação moderna e eficiente, tão cara ao nosso país.

Rodrigo Agostinho

Deputado federal e presidente da Frente Parlamentar Ambientalista



Código Florestal: Avaliação 2012 - 2016

Escaneie o QR Code ao lado para acessar a primeira fase da avaliação da implementação do Código Florestal realizada pelo OCF. Nela são discutidos os problemas, avanços e responsabilidades para colocar em prática o Código Florestal no período entre 2012 e 2016.



PORTUGUÊS



INGLÊS



CAPÍTULO 1

Por **Roberta del Giudice** (secretária executiva do Observatório do Código Florestal)

CONTEXTO

1.1. O CÓDIGO FLORESTAL E O CENÁRIO POLÍTICO BRASILEIRO

A plena implementação do Código Florestal pode contribuir para a garantia dos direitos fundiários das comunidades tradicionais, melhorar a governança do uso da terra, ajudar substancialmente a reduzir o desmatamento, conservar a biodiversidade e favorecer o armazenamento de carbono em escala regional.

Contudo, o desvirtuamento de suas ferramentas, a exemplo do CAR, pode trazer danos sociais, como a grilagem de terras, a expulsão de comunidades locais e a ocupação de terras indígenas e Unidades de Conservação. Para que o Código Florestal possa cumprir seu papel socioambiental, é essencial e urgente uma mudança de rumo.

As políticas ambientais brasileiras passam por um momento crítico, com sistemáticos ataques de forças políticas e econômicas. A pressão contra a implementação do Código Florestal e por sua alteração aumentou desde o começo de 2019, com medidas provisórias e projetos de lei mais lenientes em relação à proteção florestal. No mesmo sentido, foram desmatados 6,8 mil km² na Amazônia Legal entre agosto de 2018 a julho de 2019, o que representa um aumento de aproximadamente 30% do corte raso na floresta. No período

seguinte, de agosto de 2019 até julho de 2020, foram desmatados 9,2 mil km² na região.

O Cerrado segue a mesma rota de destruição: em 2019, o bioma perdeu cerca de 6,5 mil km². A Mata Atlântica, por sua vez, que havia registrado sua menor taxa anual em 2016, começa a mostrar evidências de alta no desmatamento, com perdas identificadas de mais de 140 km² de vegetação natural entre 2018 e 2019, segundo dados da Fundação SOS Mata Atlântica e do Inpe. A maior parte do desmatamento ocorre em terras privadas, justamente as que deveriam estar aplicando o Código Florestal^{1,2}. Segundo dados do ICV³, 56% do desmatamento verificado no estado de Mato Grosso entre agosto de 2018 e julho de 2019 ocorreu em propriedades privadas inscritas no CAR.

Para melhorar esse cenário, reduzir o desmatamento, proteger os ecossistemas brasileiros, garantir o respeito aos direitos dos povos e comunidades tradicionais e melhorar o ambiente de negócios no meio rural, com adequação ambiental das cadeias produtivas no Brasil, é preciso fomentar a implementação do Código Florestal, com práticas de governança transparentes e participativas.

1 - IPAM. 2019. Disponível em: <https://ipam.org.br/35-do-desmatamento-na-amazonia-e-grilagem-indica-analise-do-ipam/>. Acesso em: 15/02/2021.

2 - Soares-Filho, B. et al. Cracking Brazil's forest code. *Science*, nº 344, v. 6182, pp. 363–364. 2014.

3 - Instituto Centro de Vida. Características do desmatamento na Amazônia mato-grossense em 2019. 2019. Disponível em: <https://www.icv.org.br/drop/wp-content/uploads/2019/12/2019AnaliseDesmatamentoAmazoniaMT.pdf>. Acesso em: 16/02/2021.



O Código Florestal é a principal norma para o uso da terra e a conservação de florestas e outras formas de vegetação em terras privadas. Ele exige, por exemplo, que todos os agricultores conservem a vegetação natural de sua posse ou propriedade rural (com percentual de proteção variando entre 80% e 20%), além de proteger matas ciliares e topos de morros. Além de poder levar a uma redução drástica do desmatamento, a implementação do Código Florestal também contribuirá para diminuir a violência no campo e promover a restauração de pouco mais de 15 milhões de ha – cerca de 150 mil km² – de déficits de vegetação natural⁴.

O Código Florestal tem o potencial de garantir a segurança hídrica e a sustentabilidade da produção agrícola, bem como reduzir os riscos jurídicos e ambientais para investidores, comerciantes e outros atores. Isso trará importantes benefícios sociais, ambientais e econômicos para o agronegócio, setor que responde por 21,4% do PIB brasileiro⁵.

A lei florestal pode ajudar a conservar mais de 162 milhões de ha de vegetação nativa no Brasil, sequestrando cerca de 100 GtCO₂, o que é crucial para que o país possa cumprir o compromisso assumido no âmbito do Acordo de Paris. Vale destacar que a maior parte das reduções nas emissões deveria resultar da contenção do desmatamento ilegal e da restauração de 12 milhões de ha de florestas, ambas medidas necessárias para o cumprimento do Código Florestal, o que colocaria o setor agropecuário brasileiro na vanguarda da sustentabilidade mundial.

Contudo, o descumprimento das obrigações definidas pelo Código Florestal vem sendo cada vez mais tolerado, e os órgãos de comando e controle estão paralisados, aguardando a validação do CAR para utilizá-lo nas operações de monitoramento e fiscalização. Essa permissividade pode ser percebida pela redução das ações de fiscalização ambiental e aplicação de penalidades ao longo do tempo⁶ e pelo baixo número de ações judiciais relacionadas ao Código Florestal e ao desmatamento.

Em 2018, apenas 13% das ações judiciais impetradas no Brasil estavam relacionadas ao meio ambiente, e os dados disponíveis não permitem uma separação entre ações para o combate ao desmatamento e outras. Nesse mesmo ano, em toda a região Norte, onde está localizada a Floresta Amazônica, apenas 6% das ações movidas pelo Ministério Público Estadual versavam sobre questões ambientais; e no Pará, estado com maior índice de desmatamento em 2019, apenas 214 processos se relacionavam ao meio ambiente⁷.

Esse cenário permissivo do descumprimento do Código Florestal contamina negativamente a sociedade brasileira e desacredita o país internacionalmente, trazendo prejuízos ao desenvolvimento sustentável do Brasil. As perdas decorrentes da não implantação do Código Florestal são econômicas, ambientais e sociais. Elas são diretamente responsáveis pela redução da biodiversidade, pelo desequilíbrio de ecossistemas, pelo desabastecimento hídrico, pelo aumento dos problemas de saúde, pela baixa produtividade agrícola e pela insegurança alimentar. Também afetam negativamente a violência no

4 - Guidotti, V. et al. Números detalhados do novo código florestal e suas implicações para os PRAs. *Sustentabilidade em debate*, nº 5, maio de 2017.

5 - Cepea. Disponível em: <https://www.cepea.esalq.usp.br/br/pib-do-agronegocio-brasileiro.aspx>. Acesso em: 16/02/2021.

6 - Human Rights Watch. Brasil: enfrente a ilegalidade na Amazônia - Incentivar a polícia a matar prejudica a segurança pública. Disponível em: <https://www.hrw.org/pt/news/2020/01/14/337665>. Acesso em: 16/02/2021.

7 - Conselho Nacional do Ministério Público. *Ministério Público: um retrato 2019*. Relatório de Business Intelligence. Brasília: CNMP, 2019.

campo e as emissões de carbono devido ao aumento do desmatamento, o que acelera o aquecimento global. A lentidão na implantação do Código Florestal e a prorrogação de seus prazos contribuem para a manutenção desse cenário.

Contribui para o cenário negativo a precária estrutura dos órgãos ambientais dos estados e do Distrito Federal, ocasionada pela falta de recursos financeiros, humanos e tecnológicos⁸ e agravada pelo grande volume de trabalho relacionado ao Código Florestal, que inclui o apoio ao cadastramento de pequenos imóveis de agricultura familiar, a análise de dados do CAR e a regulamentação, implantação e monitoramento dos PRAs.

Soma-se a isso a falta de dados de transparência no setor público, que dificultam a atuação do setor privado e do terceiro setor para a implantação da lei. Embora existam diferenças significativas entre os estados e o governo federal, o índice médio de informações sobre regularização ambiental disponibilizadas pelos estados e pela União em 2018 foi de apenas 17%⁹. Esse número demonstra que são necessários avanços na transparência para que a sociedade, os governos, o Ministério Público e o setor privado possam acompanhar essa política pública.

No setor privado, além da dificuldade de acesso e uso de dados, há ainda a necessidade de um compromisso real dos principais atores do setor para que os agentes públicos sejam estimulados a avançar na implantação da lei, e os produtores, a aderir ao PRA.

Além do mais, o desmatamento representa uma ameaça às relações comerciais com a União Europeia. Um estudo recente liderado por pesquisadores da UFMG e publicado na revista *Science* demonstrou que cerca de 20% das exportações do Cerrado e da Amazônia para a União Europeia estão ligadas ao desmatamento ilegal, e os pesquisadores alertam para a pressão internacional^{10,2}.

Recentemente, 40 grandes empresas da Europa enviaram uma carta ao Congresso Nacional ameaçando deixar de comprar produtos brasileiros associados a in-

vasões e ao desmatamento. Esse movimento tem crescido no mundo inteiro e, em 2021, o banco escandinavo Danske Bank, que administra cerca de R\$ 1,53 trilhão, excluiu de dois dos seus fundos três empresas (Cargill, Bunge e ADM) que operam no comércio internacional de produtos agrícolas, como a soja, devido à sua relação com o desmatamento no Brasil.

Nos territórios tradicionais, a implantação do Código Florestal deveria estar harmonizada com a natureza das áreas especialmente protegidas, respeitando suas especificidades culturais, ambientais e sociais. No entanto, a lentidão acima relatada tem um impacto ainda mais severo sobre os povos e comunidades tradicionais e sobre os grupos vulneráveis, para os quais garantir direitos no Brasil é um desafio categórico e urgente.

Esses grupos estão constantemente sujeitos ao desrespeito aos seus direitos; à exclusão da acessibilidade e da participação em políticas públicas; ao trabalho escravo; à violência no campo; e à desigualdade de gênero. Ademais, suas terras seguem sob constante ameaça.

Dados levantados no Relatório da Comissão Pastoral da Terra¹¹ de abril de 2020 indicam um aumento de 25% no número de conflitos rurais entre 2018 e 2019. Em média, foram registrados 3,3 conflitos por dia em 2019. O relatório também observou que as mulheres são exponencialmente as principais vítimas de violência nesses conflitos.

O principal obstáculo para a redução de tais conflitos é a falta de prioridade política na definição de recursos orçamentários, principalmente para a regularização fundiária dos territórios. Além da falta de regularização fundiária, propostas normativas dos poderes Executivos e Legislativos ameaçam os direitos à terra¹² e/ou restringem o acesso às políticas públicas¹³. A implantação do CAR é uma estratégia para dar visibilidade aos territórios das comunidades locais e garantir políticas vinculadas ao instrumento, como, por exemplo, acesso ao crédito e ações de autorizações.

Portanto, é de suma importância que haja diálogo e participação na aplicação da lei. Todavia, a implantação do

8 - Valdiones, A. P.; Bernasconi, P. Do papel à prática: a implementação do Código Florestal pelos Estados brasileiros. *Transparência Florestal Mato Grosso*, nº 11, ano 6, 2019.

9 - Valdiones, A. P.; Thuault, A. Avaliação da transparência das informações ambientais na Amazônia. *Transparência Florestal Mato Grosso*, nº 10, ano 6, fevereiro de 2019.

10 - Raoni, R. et al. The rotten apples of Brazil's agribusiness. *Science*, vol. 369, issue 6501, pp. 246-248, 17 de julho de 2020.

11 - Centro de Documentação Dom Tomás Balduino CPT. Coordenação de Antônio Canuto, Cássia Befina da Silva Luz e Paulo César Moreira dos Santos. *Conflitos no campo Brasil 2019*. Goiânia: CPT Nacional, 2020. Disponível em: <https://www.cptnacional.org.br/component/jdownloads/send/41-conflitos-no-campo-brasil-publicacao/14195-conflitos-no-campo-brasil-2019-web?Itemid=0>. Acesso em: 16/02/2021.

12 - Por exemplo, a Proposta de Emenda Constitucional nº 215, que modifica procedimentos para o reconhecimento de terras indígenas e quilombolas, e a Medida Provisória nº 910, que "institucionaliza" a grilagem de terras públicas.

13 - Por exemplo, o Projeto de Lei nº 3.645/2015, que retira a prioridade para aquisição de alimentos da agricultura familiar.

CAR em territórios de comunidades locais ainda é um desafio. Apenas 15 das 27 unidades federativas brasileiras desenvolveram ações de registro dos territórios de diferentes segmentos de comunidades locais no sistema, e a maioria delas de forma rudimentar, sem criar uma solução definitiva.

O Brasil já provou que é possível reduzir o desmatamento com a implantação de políticas multissetoriais: entre 2004 e 2012, a redução foi de 27 mil km² para 4,6 mil km². Atualmente, o país apresenta uma série de condições favoráveis à melhoria da governança do uso da terra. O país tem uma legislação ambiental rigorosa, que inclui o Código Florestal. Os princípios jurídicos do Código Florestal foram incorporados por um grande número de produtores e indústrias.

Apesar de todos os percalços, a efetivação de arranjos institucionais para a implantação de políticas ambientais (a etapa inicial de implantação do Código Florestal, que permitirá às autoridades nacionais e estaduais monitorar e administrar a proteção ambiental em terras privadas) resultou em níveis significativos de inscrição no CAR. Foram cadastrados cerca de 6,1 milhões de imóveis, embora os dados indiquem que cerca de 36% da área a ser cadastrada ainda esteja fora do Sicar¹⁴.

O próximo passo no processo de implantação do Código Florestal é a análise e validação das informações declaradas no CAR, o que é fundamental para o avanço na regularização ambiental das cadeias produtivas, a preservação do meio ambiente e a garantia dos direitos das comunidades locais. Esse é atualmente o maior desafio na implantação do Código Florestal.

A fase de cadastramento de imóveis contou com cooperação internacional, inclusive por meio de recursos do Fundo Amazônia, do Banco Mundial, do KfW e de outros. No entanto, no cenário atual, os desafios não se resumem ao volume de imóveis, à extensão territorial, à baixa capacidade operacional e à escassez de recursos financeiros dos estados: o país enfrenta uma nova crise econômica e institucional. Como resultado, apenas 3,4%¹⁵ das inscrições no CAR foram analisadas e validadas pelos estados, o que se deve às precárias condições apontadas acima e dificulta a implantação do PRA.

O PRA é o instrumento legal que inicia a efetiva adequação de uma propriedade rural ao Código Florestal, e sua implantação enfrentará as mesmas dificuldades dos outros mecanismos da lei. Há, ainda, a necessidade de prévia regulamentação estadual, com o detalhamento dos procedimentos necessários à regularização ambiental do imóvel rural. No entanto, apenas 18¹⁶ estados regulamentaram seus PRAs, e várias de suas regras são de baixa qualidade técnica, o que inviabiliza sua operação ou leva a processos judiciais devido ao fato de reduzirem a proteção prevista no Código Florestal.

Outra questão ainda a ser solucionada é a necessidade de interpretações para esclarecer algumas disposições do Código Florestal que não são claras, como as que tratam do prazo da Reserva Legal, bem como sobre as cotas de reserva ambiental (CRAs) e a compensação da Reserva Legal em outra área com a mesma identidade ecológica.

Além de todas as questões a serem enfrentadas para a implementação do Código Florestal, é preciso compreender que ele sozinho não é a solução para o combate ao desmatamento. É importante buscar a integração de políticas socioambientais e econômicas em todas as suas dimensões, inclusive no diálogo com os diversos atores relacionados ao Código Florestal: dialogar para buscar caminhos, trocar e gerar conhecimento.

A construção conjunta de um plano nacional que busque o desenvolvimento social e econômico do meio rural exige diálogo; inclusão de ações de reconhecimento do direito à terra para povos e comunidades tradicionais; criação de terras indígenas; destinação de florestas ao manejo madeireiro ou não madeireiro, empresarial ou comunitário; criação de Unidades de Conservação; aproveitamento de áreas degradadas na produção agrícola; criação de mercados verdes; títulos verdes (*green bonds*); e atração de outros tipos de financiamento e capital internacional.

É fundamental que esse plano vá muito além das ações de comando e controle, embora isso ainda seja necessário. Um plano capaz de transformar o paradigma de desenvolvimento sustentável e de baixo carbono, elaborado e implantado com a participação e o envolvimento de diferentes atores e com a integração e complementaridade de ações.

14 - Imaflora; GeoLab (USP/Esalq); Lagesa (UFMG); Royal Institute of Technology; Observatório do Código Florestal. *Código Florestal: a abrangência e os 'vazios' do CAR – quanto e quem falta*. Disponível em: <http://imaflora.blogspot.com/2018/08/estudo-estima-que-mais-de-36-da-area-de.html>. Acesso em: 16/02/2021.

15 - ICV. *Caminhos para a validação do CAR na Amazônia e Cerrado*. 2019. Disponível em: <https://www.icv.org.br/2020/01/saiba-como-esta-a-validacao-do-car-na-amazonia-e-no-matopiba/>. Acesso em: 01/02/2021.

16 - <https://www.portaldocodigo.org/normas>.

1.2. ALTERAÇÕES NO CÓDIGO FLORESTAL DE 2012 E JULGAMENTO DE SUA CONSTITUCIONALIDADE PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Como resultado da pressão de setores econômicos nos poderes públicos, a implantação do Código Florestal vem sendo adiada e, principalmente, seus termos vêm sofrendo alterações. Dos instrumentos de implementação previstos no Código Florestal, tanto o CAR quanto o PRA tinham prazos legais a serem cumpridos, mas em ambos os casos eles foram prorrogados várias vezes. As inscrições no CAR deveriam ter sido concluídas no prazo de um ano a partir da sua implantação.

O prazo de inscrição inicial do CAR seria de um ano a partir da implementação do cadastro, e prorrogável por mais um ano, por ato do Poder Executivo (art. 29, § 3º, da Lei nº 12.651 de 2012, versão publicada em 2012). Caso o governo determinasse que o cadastro previsto na lei fosse o CAR criado no contexto do Programa Mais Ambiente, ainda que houvesse a prorrogação de um ano, o prazo final de inscrição seria maio de 2014, exatamente dois anos após a aprovação do Código Florestal.

Todavia, somente em 2014 foi oficialmente inaugurado o Sicar (Instrução Normativa MMA nº 2, de 6 de maio de 2014), que definiu 6 de maio de 2015 como o primeiro prazo final para inscrição no CAR. Na mesma época, a gestão do Sicar foi transferida do Ibama para o Serviço Florestal Brasileiro. Em 5 de maio de 2014, o Ministério do Meio Ambiente finalmente publicou o Decreto nº 8.235 criando as normas para a implantação do CAR e do PRA.

O prazo, contudo, foi prorrogado por mais um ano, para 6 de maio de 2016¹⁷. Apesar de, pela lei, não haver mais possibilidade de prorrogação, o prazo foi estendido para 31 de dezembro de 2017 por meio de Medida Provisória¹⁸; e, posteriormente, para 31 de maio de 2018¹⁹ e 31 de dezembro de 2019²⁰. Por fim, após a edição de duas Medidas Provisórias que tramitaram em 2019²¹, o prazo para inscrição no CAR foi excluído. A partir da publica-

ção da lei em 18 de outubro de 2019, o CAR tornou-se obrigatório.

Já o prazo para adesão ao PRA, cuja condição obrigatória é a inscrição no CAR, era originalmente de um ano a partir da implantação dos programas pelos governos estaduais, prorrogável uma única vez por um ano (art. 59, § 2º).

Na mesma esteira e pelas mesmas normas que alteraram o prazo para a inscrição no CAR, o prazo para a adesão ao PRA vem sendo modificado desde a edição da lei e já conta atualmente com mais uma proposta de prorrogação²². Essas prorrogações simbolizam claramente a fragilidade das intenções de implementar os instrumentos fundamentais do Código Florestal.

Ao mesmo tempo, as mudanças no prazo do CAR e do PRA por meio de medidas provisórias também contribuem para tentativas adicionais de enfraquecimento do Código Florestal. Os chamados “jabutis” (emendas fora do escopo da proposta original) incluídos nas medidas provisórias de mudanças de prazo adicionam extensões da anistia ao desmatamento, a extinção da Reserva Legal e até mesmo o fim de um prazo para a regularização, o que, na prática, geraria uma anistia para todo o desmatamento ilegal anterior a 2008.

No mesmo ano da aprovação da última modificação do Código Florestal (Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012), a lei foi alvo de uma série de ações, que foram finalmente julgadas pelo STF em 2018. Vários de seus artigos foram considerados inconstitucionais, ou tiveram sua aplicação determinada conforme a Constituição Federal, em razão da publicação do acórdão do julgamento das Ações Diretas de Inconstitucionalidade e da Ação Direta de Constitucionalidade²³, que submeteram alguns dispositivos da lei à análise do STF. Ao todo, foram alterados oito pontos:

17 - Portaria nº 100, de 4 de maio de 2015.

18 - Portaria nº 100, de 4 de maio de 2015.

19 - Decreto nº 9.257, de dezembro de 2017.

20 - Decreto nº 9.395, de 30 de maio de 2018.

21 - MPV nº 867, de 2018, e MPV nº 884, de 2019, convertida na Lei nº 13.887, de 17 de outubro de 2019.

22 - O Projeto de Lei nº 36/2021, de autoria do Deputado Zé Vitor (PL-MG), prorroga, até o dia 31 de dezembro de 2022, o prazo para que pequenos produtores rurais possam se inscrever no CAR e ter direito aos benefícios do PRA.

23 - (i) ADI 4.901/DF; (ii) ADI 4.902/DF; (iii) ADI 4.903/DF; (iv) ADI 4.937/DF; (v) ADC 42/DF.

1.

As intervenções em APPs devem ser excepcionais e condicionadas à inexistência de alternativa técnica e/ou locacional à atividade proposta, ainda que em casos de utilidade pública e interesse social, previstos nos incisos VIII e IX, do art. 3º do Código Florestal, por força da decisão do STF;

2.

A intervenção ou a supressão de vegetação nativa em APP por utilidade pública não poderão ocorrer para a gestão de resíduos ou instalações necessárias à realização de competições esportivas estaduais, nacionais ou internacionais, visto que essas expressões foram consideradas inconstitucionais pelo STF;

3.

Foi reconhecida a proteção como APP dos entornos das nascentes e dos olhos d'água intermitentes;

4.

O conceito de pequenas propriedades para os fins de aplicação do Código Florestal foi trazido pelo art. 3º, inciso V. Com o objetivo de ampliar a aplicação do tratamento destinado a essas unidades, o parágrafo único adiciona as seguintes categorias:

- a. propriedades e posses rurais com até quatro módulos fiscais que desenvolvam atividades agrossilvopastoris;
- b. terras indígenas demarcadas; e
- c. demais áreas tituladas de povos e comunidades tradicionais que façam uso coletivo do seu território.

As expressões demarcadas e tituladas retiravam a aplicação de benefícios contidos no Código Florestal a terras indígenas não demarcadas e territórios de povos e comunidades tradicionais não titulados na data de publicação da lei, 28 de maio de 2012. Com o julgamento pelo STF, essas expressões foram declaradas inconstitucionais (retiradas do texto legal), cabendo aplicação do Código Florestal às áreas tradicionais de uso coletivo e terras indígenas, ainda que não demarcadas e tituladas.

5.

A compensação da Reserva Legal prevista no art. 66, § 5º, para aqueles que desmataram antes de 2008 em percentual acima do permitido pelo Código Florestal pode ser feita por meio de:

- a. aquisição de Cota de Reserva Ambiental (CRA);
- b. arrendamento de área sob regime de servidão ambiental ou Reserva Legal;
- c. doação ao poder público de área localizada no interior de Unidade de Conservação de domínio público pendente de regularização fundiária; e
- d. cadastramento de outra área equivalente e excedente à Reserva Legal, em imóvel de mesma titularidade ou adquirida em imóvel de terceiro, com vegetação nativa estabelecida, em regeneração ou recomposição, desde que localizada no mesmo bioma.

Ao analisar o art. 48 do Código Florestal, o STF considerou que a interpretação desse artigo conforme a Constituição impõe que as CRAs somente compensam a Reserva Legal quando houver identidade ecológica entre as áreas desmatadas e representadas na CRA.

Foram interpostos embargos de declaração para que o STF esclareça ou complemente a decisão a respeito do conceito de identidade ecológica e de sua aplicação exclusiva às CRAs. Contudo, até que os embargos sejam julgados, a compensação de Reserva Legal com CRAs somente poderá ser realizada se houver identidade ecológica entre as áreas, e as demais formas de compensação permanecem seguindo os critérios definidos no § 6º.



Identidade Ecológica

Em fevereiro de 2018, uma decisão do Supremo Tribunal Federal trouxe mais uma polêmica ao já controverso mecanismo de compensação de vegetação nativa fora da propriedade rural. O STF restringiu a compensação de Reserva Legal entre áreas com identidade ecológica, ou seja, áreas com equivalente valor ecológico.

O debate gerado por essa decisão refere-se ao termo “identidade” e ao grau de identidade que seria exigido. Segundo técnicos, o que ocorre entre ecossistemas similares é equivalência e não identidade, a qual exigiria uma identificação em todas as características bióticas e abióticas das áreas. Embora se reconheça a diferença entre os termos, é certo que a decisão do STF busca a conservação dos diferentes ecossistemas existentes nos biomas brasileiros. Na prática, a busca deve ocorrer por meio da implantação possível da decisão tomada. Nesse sentido, pode-se citar o exercício proposto pelo Projeto Temático Fapesp – 2016/17680-2, coordenado pelo professor Gerd Sparovek (USP/Esalq), no qual são estabelecidas regiões equivalentes entre si considerando o bioma, 14 variáveis abióticas (tais como solo, clima e relevo) e ajuste fundiário. Isso possibilitaria a compensação de Reserva Legal nos imóveis inseridos em uma mesma região (ver <https://codigoflorestal.wixsite.com/tematico>).

6.

O art. 59 do Código Florestal, em seus §§ 4º e 5º, estabelece a suspensão da autuação e das sanções decorrentes de penalidades por infrações cometidas antes de 22 de julho de 2008 relativas à supressão irregular de vegetação em Áreas de Preservação Permanente, de Reserva Legal e de uso restrito durante o processo de implantação da lei. Prevê, ainda, a conversão das multas em serviços de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente prestados na regularização dos imóveis rurais.

O STF decidiu que ocorrerá a interrupção da prescrição da pretensão punitiva durante o processo de implantação da lei, incluindo o cumprimento dos termos de compromisso, ficando assim afastado o risco de decadência ou prescrição dos ilícitos ambientais praticados antes de 22 de julho de 2008 e de suas sanções. Desse modo, caso não sejam adotadas as atividades necessárias para a adequação do imóvel rural dentro do prazo legal, as infrações poderão ser penalizadas.

7.

Até a alteração feita por meio da edição da Lei nº 13.887 de 2019, o prazo final para inscrição no CAR era 31 de dezembro de 2018. Com a alteração, o texto legal deixou clara a obrigatoriedade da inscrição por prazo indeterminado; ou seja, a partir da publicação da lei em 18 de

outubro de 2019, a inscrição já é obrigatória. Ademais, estabeleceu que somente os imóveis inscritos até o dia 31 de dezembro de 2020 poderão aderir ao PRA.

Destaca-se que a aplicação da obrigação de inscrição no CAR a partir da data de publicação da lei decorre do art. 2º da lei, que estabelece que o início da vigência será na data de sua publicação. Não havendo prazo para que os imóveis sejam inscritos no CAR, essa obrigação entrou em vigor na data de publicação da lei.

Com a obrigatoriedade de inscrição no CAR já em vigência, a exigência de inscrição no CAR para que as instituições financeiras concedam crédito agrícola (em qualquer de suas modalidades) também entrou em vigor na data de publicação da lei.

8.

Em relação aos PRAs, houve duas mudanças substanciais. Foram retirados os prazos para que a União, os estados e o Distrito Federal implantem PRAs de posses e propriedades rurais. Por outro lado, caso os estados e o Distrito Federal não implantem seus PRAs até 31 de dezembro de 2020, o proprietário ou possuidor de imóvel rural poderá aderir ao PRA implantado pela União. Ficou estabelecido que os proprietários e possuidores que se inscreverem no CAR até 31 de dezembro de 2020 terão até 18 de outubro de 2021, ou seja, dois anos após o início da vigência da lei, para aderir ao PRA.

CAPÍTULO 2

BALANÇO DA IMPLEMENTAÇÃO DO CÓDIGO FLORESTAL

2.1. AVALIAÇÃO DA IMPLEMENTAÇÃO NOS ESTADOS

Nos últimos anos, vários estados elaboraram e aprovaram regulamentos para a implementação do novo Código Florestal. Esse processo foi marcado muitas vezes por disputas entre secretarias estaduais, o que tornou árduo o percurso até os textos aprovados em leis estaduais, resoluções e decretos. O OCF acompanhou essa trajetória e apresenta, a seguir, uma visão geral da situação do CAR e do PRA no país, destacando o exemplo do estado de São Paulo.



2.1.1. VALIDAÇÃO DO CADASTRO AMBIENTAL RURAL

Por Kaline de Mello e Alice Brites (Laboratório de Geoprocessamento – GeoLab da Universidade de São Paulo – USP/Esalq) e Raoni Rajão (Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG)

O desafio é grande. Aos governos estaduais e ao Distrito Federal cabe analisar os registros do CAR de mais de 5 milhões de imóveis no território nacional para confirmar a veracidade das informações declaradas e identificar os ativos e déficits de vegetação natural. Essa etapa é fundamental para garantir a efetividade da implementação da lei e a segurança jurídica de proprietários e possuidores rurais, além de possibilitar o avanço da etapa seguinte, relacionada ao Programa de Regularização Ambiental (PRA).

Entre 2019 e 2020, o Observatório do Código Florestal, com apoio de gestores públicos de órgãos estaduais de meio ambiente, levantaram informações sobre a implementação do Código Florestal em estados na Amazônia e no Cerrado, com especial destaque para aquelas relacionadas à análise e validação dos cadastros²⁴.

No estado do Pará, foram cancelados mais de 4 mil cadastros em 2020, o que indica o quanto é importante validar as informações do CAR para assegurar uma base cadastral confiável. Contudo, os resultados da análise e validação dos cadastros ainda são incipientes. Em 2019, o OCF identificou que, considerando todo o Brasil, apenas 3,4% dos imóveis rurais inscritos haviam sido analisados até aquele momento. De modo geral, os órgãos estaduais enfrentam limitações que comprometem a celeridade da validação dos cadastros, com poucas ferramentas de transparência e procedimentos de análise normatizados, conforme levantamento disponível no Termômetro do Código Florestal²⁵.

O volume de cadastros avaliados difere entre os estados, segundo dados do Termômetro do Código Florestal para 2020. Em Alagoas, Maranhão, Goiás, Sergipe, Santa Catarina e Distrito Federal, o número ainda é baixo (10 a 300 cadastros). Outros estados (Amazonas, Mato Grosso do Sul, Paraíba, Rio de Janeiro e Tocantins) já conseguiram avançar um pouco mais, com cerca de 750

a 2.300 cadastros analisados. São Paulo analisou cerca de 6.340 cadastros; o Ceará, cerca de 10.355; Rondônia, 20.572; e Goiás, quase 30 mil. Mato Grosso já conseguiu avaliar cerca de 69 mil cadastros e validar em torno de cinco mil. O Pará possui 111.523 cadastros analisados e 1.449 cadastros validados. Espírito Santo é o estado mais avançado nessa etapa, com 72% dos cadastros já validados, o que representa aproximadamente 72 mil cadastros. Outros estados, como Minas Gerais, não possuem dados disponíveis sobre a validação do CAR.

Nos 11 estados que compõem a Amazônia Legal e a região do Matopiba (Maranhão, Tocantins, Piauí e Bahia), que sofre intensa pressão do desmatamento e onde a validação do CAR é de extrema importância, apenas 7% dos imóveis inscritos passaram por alguma etapa de análise dos órgãos ambientais.

No estado do Pará, por exemplo, se priorizarmos os cadastros com maiores déficits de Reserva Legal, teremos 84 mil registros, a um custo que varia de R\$ 7 milhões a R\$ 48 milhões. Se priorizarmos os imóveis com maiores déficits e maiores excedentes, o custo ficaria entre R\$ 2 milhões e R\$ 17 milhões, incluindo 75 mil cadastros prioritários²⁶.

Esses cenários projetados pelo OCF para a priorização da validação do CAR demonstram a importância do planejamento dessa etapa para a otimização do processo trabalhoso que é a validação do CAR. O esforço do cadastramento no CAR foi intenso nos estados, e a velocidade do registro foi satisfatória – algo nunca antes atingido em relação às propriedades rurais brasileiras. Porém, a validação do CAR não aconteceu da mesma maneira, e não foi iniciada na maioria dos estados. Esse atraso retarda também a implementação dos PRAs nos estados, e deve ser assunto prioritário dos governos federal e estaduais para prosseguir com a implementação do Código Florestal.

²⁴ - <https://www.icv.org.br/2020/01/saiba-como-esta-a-validacao-do-car-na-amazonia-e-no-matopiba/>.

²⁵ - Veja em "ações para implementação" (<http://termometroflorestal.org.br/plataforma>)

²⁶ - Observatório do Código Florestal (OCF). *Caminhos para a validação do CAR na Amazônia e Cerrado*. 2019. Disponível em: <https://www.icv.org.br/2020/01/saiba-como-esta-a-validacao-do-car-na-amazonia-e-no-matopiba/>. Acesso em: 01/02/2021.

Nem todos os órgãos ambientais analisam as informações declaradas no CAR. Parte deles aguarda o estabelecimento de normas que garantam a segurança jurídica, o aumento da capacidade institucional e/ou a priorização política da pauta. Para acelerar a validação do CAR com segurança jurídica e transparência, é necessário ampliar a capacidade institucional, implementar sistemas automatizados de análise prévia dos cadastros, estabelecer procedimentos claros e transparentes para análise, obter bases de referência adequadas, definir filtros e critérios de prioridade de validação e implementar mecanismos de transparência.

Um dos principais desafios é a carência de recursos humanos nos órgãos estaduais para a validação do CAR. Assim, a implementação de sistemas automatizados para pré-análise deve diminuir substancialmente o trabalho dos técnicos. Procedimentos claros e formalmente estabelecidos de análise também são essenciais, pois evitam que o processo seja interrompido por dúvidas; reduzem a arbitrariedade e o risco de fraudes na validação; e ampliam a transparência e a segurança jurídica para os técnicos e demais interessados.

A partir de bases de referência espaciais, é possível verificar as informações declaradas e, dependendo de sua qualidade (resolução temporal e espacial), adotar procedimentos mais automatizados. A aplicação de filtros automáticos pode auxiliar na identificação de cadastros que não apresentem pendências (por exemplo, sobreposições e incoerências nas informações declaradas), diminuindo, assim, o volume de cadastros que exigem análise manual. A identificação dos cadastros prioritários para análise também é fundamental, pois pode dar precedência a áreas que maximizem a regularização e o ganho ambiental.

Por fim, é importante ressaltar a necessidade de os estados desenvolverem mecanismos de transparência não só para o processo de análise, mas também para os cadastros que foram analisados e tiveram suas informações validadas pelo órgão competente. A publicação de informações sobre a regularidade ambiental dos imóveis rurais amplia o potencial de uso desses dados em prol do controle ambiental, permitindo que diferentes atores sejam mobilizados. Essa é uma medida fundamental não apenas para o controle social, mas também para que as empresas relacionadas às cadeias agropecuárias verifiquem a regularidade de seus fornecedores e implementem ações de incentivo a boas práticas.

Validação do CAR na Amazônia e Matopiba

O Instituto Centro Vida (ICV), em conjunto com a rede do OCF, elaborou, no âmbito do projeto ValidaCAR, relatórios de acesso público sobre a situação da implementação do Código Florestal nos 11 estados que compõem a Amazônia e o Matopiba. Os relatórios disponibilizam informações sobre a implementação do Código Florestal nos estados citados, em especial em relação à análise e à validação dos registros do CAR.



2.1.2. REGULAMENTAÇÃO DO PROGRAMA DE REGULARIZAÇÃO AMBIENTAL

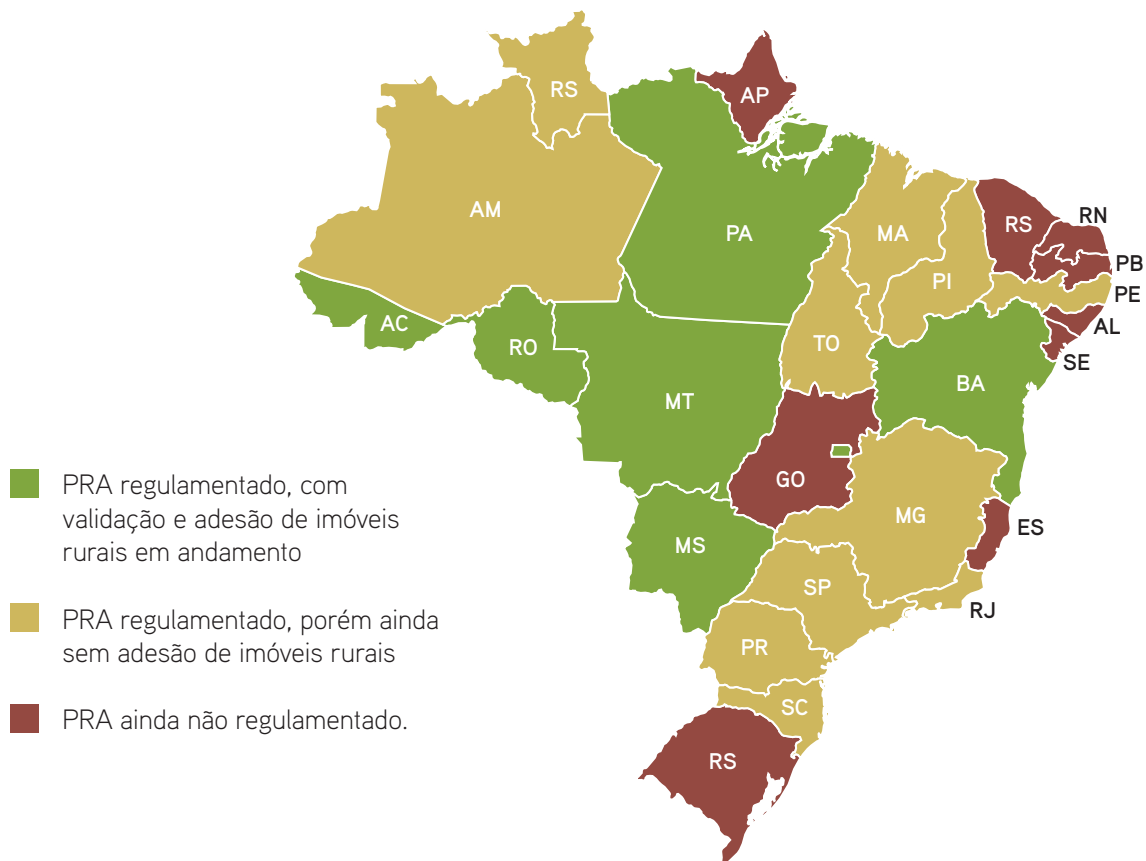
O portal do Observatório do Código Florestal apresenta o *status* de implementação do PRA nos estados, indicando quais já possuem (ou não) o programa regulamentado e se já há validação e adesão dos proprietários. Os dados demonstram que apenas seis estados regulamentaram o PRA com a adesão de imóveis já iniciada (figura 1). Ao todo, nove estados ainda não regulamentaram o programa. Dos estados que têm um PRA, 11 ainda não deram início ao processo de adesão dos proprietários rurais. Esses dados indicam o atraso

na regulamentação e implementação dos respectivos programas nos estados, consequência da incipiente validação do CAR.

Muitos desses processos foram marcados por disputas entre secretarias de estado até se chegar aos textos aprovados nas leis estaduais, resoluções e decretos. O OCF acompanhou esse movimento. A seguir, veremos o exemplo do que vem ocorrendo no estado de São Paulo.

Figura 1: Status de regulamentação do PRA nos estados.

Fonte: Portal de Monitoramento do Código Florestal, OCF.²⁷



Portal de monitoramento do Código Florestal

A plataforma desenvolvida pela Bolsa de Valores Ambientais (BVRio) e pela rede OCF disponibiliza dados sobre o cumprimento do Código Florestal em todo o território nacional, inclusive informações sobre o processo de regularização das propriedades e posses rurais e sobre o grau de comprometimento ambiental de grandes empresas.



Guia para a elaboração dos Programas de Regularização Ambiental nos Estados.

Escaneie o QR Code ao lado para acessar o guia produzido pelo Observatório do Código Florestal com informações e dados para auxiliar o estabelecimento dos Programas de Regularização Ambiental (PRAs) estaduais.



²⁷ - Disponível em: <https://www.portaldocodigo.org/normas/>. Acesso em: 01/03/2021.

2.1.3. AVALIAÇÃO DA REGULAMENTAÇÃO DO CÓDIGO FLORESTAL NO ESTADO DE SÃO PAULO

Por Luiza Muccillo de Barcellos (Ecoa Consultoria Socioambiental)

Apresentamos aqui uma avaliação da regulamentação do Código Florestal no estado de São Paulo, tendo como foco a contextualização de aspectos jurídicos, uma vez que é possível que ela ofereça contornos constitucionais aos PRAs em todo o país.

Em 2016, a Procuradoria-Geral de Justiça de São Paulo (MP/SP) ajuizou uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI)²⁸, protocolada no Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJSP), questionando a constitucionalidade de diversos pontos do PRA paulista (Lei no 15.684/2015). Em junho de 2019, a ADI do PRA/SP foi julgada parcialmente procedente, sendo que a maior parte dos dispositivos questionados foi declarada constitucional. Contudo, a lei que instituiu o PRA/SP ainda se encontra *sub judice* no STF em razão de recursos extraordinários interpostos pelo MP/SP e pela Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, em face do acórdão proferido pelo Órgão Especial do TJSP.

Entre os pontos do PRA/SP que permanecem em discussão, dois merecem destaque: os artigos 12 e 27. O programa estabeleceu que a revisão dos instrumentos elencados no artigo 12, que dispõem sobre a revisão dos termos de compromisso, aconteceria nos casos em que o proprietário ou o possuidor do imóvel rural a requeresse. Não havendo tal demanda, os compromissos acordados anteriormente seriam mantidos. Esse processo de revisão foi questionado na ADI em razão do entendimento de que ofende a primazia do ato jurídico perfeito de termos de compromisso ou instrumentos similares já celebrados e vigentes.

Outro ponto em discussão sobre o artigo 12 é o fato de que, ao citar “termos de compromisso ou instrumentos similares”, o PRA/SP não faz qualquer distinção quanto à natureza dos títulos que podem ser revistos, indicando a possibilidade de desconstituição de títulos executivos judiciais e extrajudiciais.

O segundo ponto da ADI são os marcos temporais trazidos pelo PRA/SP para a regularização das áreas de uso consolidado em Reservas Legais (art. 27 – equivalente ao artigo 68 da lei federal). Em seu *caput*, o dispositivo prevê que “os proprietários ou possuidores de imóveis rurais que realizaram supressão de vegetação nativa, respeitando os limites impostos pela legislação em vigor à época em que ocorreu a supressão, são dispensados de promover a recomposição, compensação ou regeneração para os percentuais de Reserva Legal exigidos pela Lei Federal nº 12.651, de 25 de maio de 2012”.

Até este ponto, nota-se que tal previsão se baseia no artigo 68 do Código Florestal declarado constitucional pelo STF²⁹. Porém, o dispositivo da lei estadual, em seu § 1º, invadindo a competência legislativa da União, definiu os seguintes marcos temporais para identificação da “legislação em vigor à época” e, conseqüentemente, dispensa da recomposição ou compensação de Reservas Legais por proprietários e possuidores de imóveis rurais: (i) a partir do Decreto Federal nº 23.793, de 1934, 25% das matas existentes; (ii) durante a vigência da Lei Federal nº 4.771 de 1965, até a vigência da Lei Federal nº 7.803 de 1989, 20% da área de cada propriedade com cobertura de floresta; e (iii) durante a vigência da Lei Federal nº 4.771 de 1965, com as alterações introduzidas pela Lei Federal nº 7.803, de 1989, 20% da área de cada propriedade, para todas as formas de vegetação.

Esses marcos temporais sugerem que a aplicação dos Códigos Florestais de 1934 e 1965, antes das alterações introduzidas em 1989, restringia-se a áreas de “matas” e “cobertura com florestas”. Ao fazer isso, o PRA/SP desconsidera artigos das leis anteriores que asseguravam a proteção dos diferentes tipos de vegetação nativa existentes no país, como os artigos 1º e 2º do Decreto nº 23.793 de 1934 e do artigo 1º da Lei nº 4.771 de 1965 – proteção também confirmada em diferentes jurisprudências.

28 - ADI nº 2100850-72.2016.8.26.0000.

29 - Julgamento das ADIs n.os 4.937, 4.901, 4.903 e 4.902.

Além disso, por meio da adoção de uma redação extremamente confusa, utilizando expressões como “25% (vinte e cinco por cento) das matas existentes” e “20% (vinte por cento) da área de cada propriedade com cobertura de floresta”, o § 1º do artigo 27 do PRA/SP sugere que as obrigações de manutenção de um percentual dos imóveis para fins de conservação, até certo momento, não recaiam sobre a propriedade como um todo, devendo, assim, ser contabilizadas considerando apenas partes dos imóveis. Tal previsão não corresponde ao que vem sendo praticado ao longo dos anos, já que a definição do percentual costuma considerar toda a área do imóvel.

No entanto, assim como no caso do artigo 12, os argumentos apresentados pelo MP/SP não foram acatados pelo Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, que declarou a constitucionalidade do artigo 27 do PRA/SP entendendo que a previsão está em harmonia com o artigo 68 do Código Florestal e não ofende à Constituição Estadual de 1989. O referido dispositivo também segue sob análise do STF, trazendo preocupações quanto à possibilidade de confirmação da decisão já proferida pelo órgão estadual.

A ratificação do entendimento de que os antigos Códigos Florestais, até certo momento, não protegiam as diferentes tipologias de vegetação nativa existentes no país, mas somente aquelas de formação florestal, poderia gerar impactos irremediáveis às formações não florestais, afetando o pouco que ainda resta do bioma Cerrado no estado de São Paulo³⁰. A perda poderá ser ainda mais significativa se outros estados da federação, onde predominam formações não florestais, decidirem seguir o que fez o estado de São Paulo em suas regulamentações.

A lei estadual, com as alterações decorrentes de tal julgamento, encontra-se vigente, podendo ser regulamentada e implementada. Diante dessa perspectiva, em maio de 2020, foi promulgado o Decreto Estadual nº 64.842 regulamentando a regularização ambiental de imóveis rurais no estado; e, em setembro, o Decreto Estadual nº 65.182, que instituiu o Programa Agro Legal e regulamentou os artigos 27 e 32 da Lei do PRA/SP.

O Decreto nº 64.842/2020 apresenta alguns aspectos que demandam atenção e esclarecimentos dos órgãos

responsáveis pela implementação do PRA/SP³¹, como, por exemplo, a previsão contida em seu artigo 2º, que prevê a possibilidade de homologação imediata do CAR e do Prada, em casos e condições a serem instituídos em resolução conjunta da Secretaria de Agricultura e Abastecimento (SAA) e da Secretaria de Infraestrutura e Meio Ambiente (Sima).

Cabe destacar, ainda, o artigo 20, que diz que a SAA e a Sima editarão resoluções visando a complementar as previsões do decreto, ressaltando, em seu § 1º, que caberá à Sima estabelecer tais complementações para os casos que envolvam a regularização ambiental dos imóveis rurais localizados em UCs de domínio público dependentes de regularização fundiária, terras indígenas e territórios de povos e comunidades tradicionais.

Entretanto, embora exista menção de normas específicas para povos indígenas e povos e comunidades tradicionais, preocupa a percepção de que o Decreto nº 64.842/2020 estabeleça normas gerais que podem impactar significativamente a vida desses povos e comunidades e, conseqüentemente, o fato de ter sido elaborado e publicado sem que esses tenham sido previamente consultados, o que poderia suscitar questionamentos quanto à sua legalidade e ao cumprimento das exigências contidas na Convenção 169 da OIT.

Quanto ao Decreto do Programa Agro Legal, de modo geral, vale esclarecer que a norma trata basicamente de caminhos para flexibilizar o cumprimento da obrigação da Reserva Legal em imóveis rurais no estado. Um dos pontos mais críticos está em seu artigo 3º, que estabelece que as dispensas da obrigação de recompor, compensar ou regenerar Reservas Legais, além de considerarem os marcos temporais previstos no artigo 27 da Lei do PRA/SP, serão autorizadas “independentemente de autorização do órgão competente na ocasião”.

Tal previsão extrapola e contraria o disposto no artigo 68 do Código Florestal e a decisão do STF acerca deste tópico nas ADIs ajuizadas em âmbito federal. A regra prevista no Código Florestal visa a proteger os proprietários e possuidores que respeitaram os percentuais das legislações vigentes à época. Evidentemente, tal benefício legal não cabe quando configurado

30 - De acordo com o último Inventário Florestal do estado, divulgado pela Secretaria de Infraestrutura e Meio Ambiente (Sima) no final de julho de 2020, o remanescente da vegetação nativa de Cerrado – em comparação com a área original do bioma em São Paulo – é de apenas 3%.

31 - No caso, de acordo com as normas vigentes, primordialmente a Secretaria de Agricultura e Abastecimento (SAA) e, em aspectos mais específicos, a Secretaria de Infraestrutura e Meio Ambiente (Sima).



Shutterstock

qualquer desrespeito às regras contidas nessas legislações. Isso inclui a não obtenção de autorização na maior parte das possibilidades de supressão de vegetação nativa, inclusive autorizações exigidas por outras legislações específicas, como a Lei da Mata Atlântica (Lei nº 14.428/2006).

Diante do contexto aqui descrito, nota-se que as regras voltadas à regulamentação do Código Florestal em âmbito estadual podem conter inúmeras ilegalidades ou mesmo inconstitucionalidades. Os decretos para a regulamentação do PRA não trouxeram temas importantes que regem sua regulamentação, como a compensação de Reserva Legal fora do estado e a questão da identidade ecológica para compensação via CRA.

Além disso, a sua implementação encontra-se bastante enfraquecida em razão de problemas causados pela reestruturação do Sistema de Gestão Ambiental paulista a partir de janeiro de 2019, a qual tem resultado na retirada da Sima e transferência para a SAA de competências inerentes a políticas públicas ambientais. Por conta desses e outros aspectos, representantes da sociedade civil pediram audiência pública ao STF no âmbito dos recursos extraordinários referentes à ADI do PRA/SP com o objetivo de ampliar o debate entre diferentes atores e setores – movimentos sociais, povos e comunidades tradicionais, povos indígenas, instituições de estado, organizações da sociedade civil, institutos de pesquisa e entidades de classe. O referido pleito ainda não foi analisado.

Nota técnica sobre a regulamentação do Código Florestal pelos estados

Escaneie o QR Code ao lado para acessar a análise sobre o processo de regulamentação da Lei pelos estados brasileiros.



2.2. STATUS DE LEGALIDADE DE IMÓVEIS RURAIS

Por Kaline de Mello e Alice Brites

(Laboratório de Geoprocessamento – GeoLab da Universidade de São Paulo – USP/Esalq)

2.2.1. ÁREA REGISTRADA PELO CADASTRO AMBIENTAL RURAL

O CAR, o registro público eletrônico de imóveis rurais em âmbito nacional, é um dos principais instrumentos para a implementação do atual Código Florestal. Com o objetivo de integrar as informações ambientais das propriedades e posses rurais, compõe uma base de dados destinada ao controle, monitoramento, planejamento ambiental e combate ao desmatamento. Grandes avanços já foram realizados, sobretudo na inscrição dos imóveis rurais.

Em 2019, todos os estados haviam avançado na etapa de inscrição dos imóveis no CAR, mas ampliar a base ainda continuou sendo a prioridade para alguns em 2020, como, por exemplo, Santa Catarina³².

Assim, o CAR representa um grande avanço na legislação brasileira, pois fornece um banco de dados sobre a situação fundiária e ambiental das propriedades rurais em escala nacional. No entanto, é importante considerar que se trata de uma ferramenta autodeclaratória, o que demanda um processo de validação dos dados.

Um dos problemas encontrados nesse processo autodeclaratório é a sobreposição de informações^{33, 34, 35, 36}. Cerca de 30% dos cadastros têm problemas de sobreposição com outras propriedades ou terras públicas.

Dados disponíveis na página do Sicar em agosto de 2021 apontam que o Brasil tem 6.295.982 imóveis cadastrados, representando uma área cadastrada de 630.054.343,85 ha. Estima-se que a área em que se

aplica o CAR (área cadastrável) para imóveis rurais ocupa mais de 507 milhões de ha no país³⁷. Esse valor é 27% (109 milhões de ha) maior do que os 398 milhões de ha adotados como referência pelo SFB como área cadastrável. O SFB utiliza os registros do Censo Agropecuário de 2006 como base de referência para a área cadastrável, ao passo que o OCF utiliza dados geográficos de diversas bases fundiárias de terras públicas e privadas, resultando em um mapa da ocorrência de imóveis rurais no Brasil.

Em 2017, o OCF criou a ferramenta Termômetro do Código Florestal³⁸ para aumentar a transparência dos dados sobre a aplicação do Código Florestal. Nessa ferramenta, o usuário pode obter o número de inscrições no CAR por estado e município, bem como outros dados sobre o cumprimento do Código Florestal que serão citados neste capítulo.

Com a exclusão das sobreposições, estima-se que cerca de 30% do total de 507 milhões de ha da área rural do país ainda não foram cadastrados. Essas áreas ainda não cadastradas (conhecidas como vazios do CAR) ocupam mais de 60% da área cadastrável no estado de Roraima e mais de 50%, na Bahia (figura 2).

Oito estados têm mais de 40% de vazios do CAR em sua área cadastrável. Nos estados com menores áreas relativas de vazios (Mato Grosso do Sul, Mato Grosso, Paraná e São Paulo), essas lacunas representam de 8% a 15% da área cadastrável (figura 2 e tabela A.2.1).

32 - Chiavari et al. *Where does Brazil stand with the implementation of the Forest Code? A snapshot of the CAR and the PRA in Brazil's States*, 2020 Edition. Rio de Janeiro: Climate Policy Initiative, 2020.

33 - Freitas, L. F. et al. Offsetting legal deficits of native vegetation among Brazilian landholders: Effects on nature protection and socioeconomic development. *Land Use Policy*, v. 68, 2017.

34 - Pinto, L. F. et al. Código Florestal: a abrangência e os vazios do CAR. Quanto e quem falta. *Sustentabilidade em debate*, v. 8, agosto de 2018.

35 - Tavares, P. A. et al. Unfolding additional massive cutback effects of the Native Vegetation Protection Law on Legal Reserves, Brazil. *Biota Neotropica*, v. 19, nº 4, 2019.

36 - Rajão, R. et al. The rotten apples of Brazil's agribusiness. *Science*, v. 369, nº 6501, 2020.

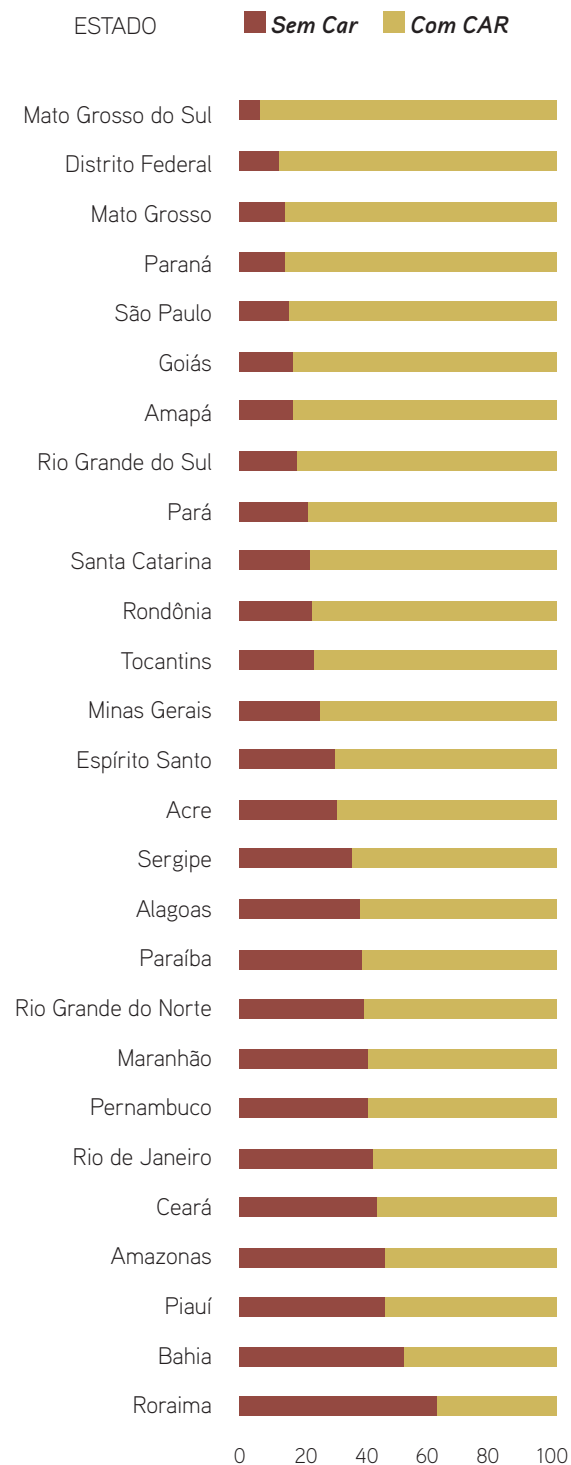
37 - Valor estimado a partir das bases de dados do ano de 2019.

38 - Termômetro do Código Florestal. Disponível em: www.termometroflorestal.org.br (também em versão para Android e iOS).

Figura 2: Ranking das inscrições no CAR por estado.

Fonte: Elaborado com informações disponíveis no Termômetro do Código Florestal, OCF.

Ranking Cadastramento



Os vazios do CAR

O estudo “Código Florestal: a abrangência e os vazios do CAR. Quanto e quem falta”, realizado pelo Imaflora, Esalq-USP, UFMG, Royal Institute of Technology (KTH) e Observatório do Código Florestal, apresenta uma estimativa das áreas cadastráveis e caracteriza as áreas ainda não registradas no CAR. As áreas cadastráveis foram estimadas a partir de dados espaciais de bases cartográficas.



Termômetro do Código Florestal

A plataforma “Termômetro do Código Florestal” reúne dados gerados por diversos especialistas que fazem parte do Observatório do Código Florestal (OCF), permitindo checar o cumprimento dos principais instrumentos do Código Florestal como o Cadastro Ambiental Rural (CAR), passivos de Reserva Legal e de Área de Preservação Permanente e remanescentes de vegetação nativa nos estados e municípios brasileiros, nos estados e municípios, promovendo a transparência e o controle social.



The rotten apples of Brazil's agribusiness

Neste estudo do Laboratório de Gestão de Serviços Ambientais da UFMG, é levantada a relação entre a produção de soja e carne na Amazônia e no Cerrado e o desmatamento. Os resultados do estudo indicam que 2% das propriedades desses biomas são responsáveis por 62% do desmatamento potencialmente ilegal e que cerca de 20% das exportações de soja e 17% das exportações de carne podem estar associadas ao desmatamento ilegal.



Números detalhados do novo Código Florestal e suas implicações para os PRAs

Este estudo do Instituto de Manejo e Certificação Florestal e Agrícola (Imaflora) apresenta a dimensão e o impacto dos mecanismos de redução de Reserva Legal e APPs hídricas presentes no atual Código Florestal. O estudo também estima os déficits de Reserva Legal e APP hídrica de acordo com as exigências do Código na escala do imóvel, estado, bioma e nacional.



2.2.2. DISTRIBUIÇÃO DE TERRAS PRIVADAS

Os dados do CAR e do Sigef demonstram que as terras privadas no Brasil estão concentradas em grandes propriedades (maiores que 15 módulos fiscais – MFs). Dados de 2018 indicam que 97 mil propriedades grandes (com média de 1.876 ha) cobrem cerca de 21,5% do território brasileiro (Sparovek et al., 2019). Cerca de 48% das terras privadas estão concentradas em me-

nos de 100 mil propriedades, que representam apenas 2% do total de propriedades do país. A grande maioria das propriedades no país é pequena (com até quatro módulos fiscais). Essa maioria, porém, representa uma diminuta fração do território, evidenciando a distribuição desigual da posse de terras no Brasil (Sparovek et al., 2019)³⁹.

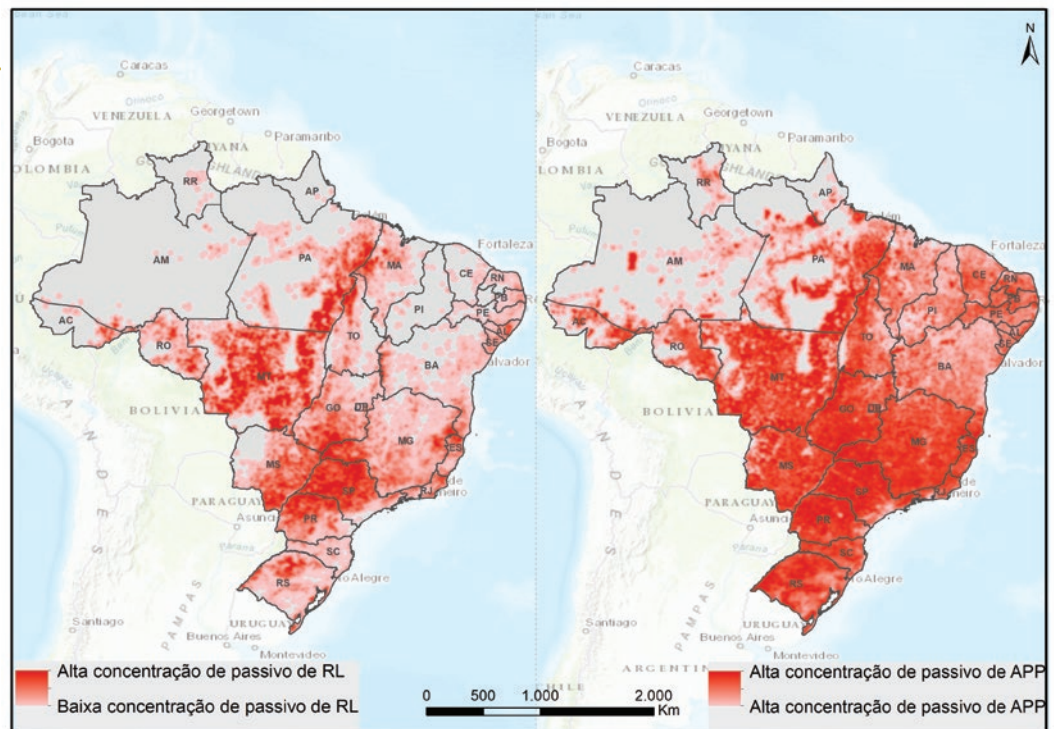
2.2.3. ATIVOS E DÉFICITS ESTIMADOS DE VEGETAÇÃO NATIVA

A estimativa de ativos (excedentes de vegetação nativa) no Brasil é de 72 milhões de ha⁶, sendo que 16,1 milhões de ha referem-se a imóveis pequenos (até quatro módulos fiscais); 17,1 milhões de ha em propriedades médias; e 39 milhões de hectares em propriedades grandes (acima de 15 módulos fiscais).

A estimativa de déficit é de 2,3 milhões de ha em APP e 12,8 milhões de hectares em Reserva Legal (tabela A.2.2; figura 3), sendo que o déficit de imóveis pequenos é de 345,4 mil ha apenas em APP. Os imóveis grandes somam 8,2 milhões de ha de déficit de RL e 1,1 milhão de ha de déficit de APP. Em outras palavras, os grandes imóveis são responsáveis por cerca de metade do déficit de APP e 65% do déficit de RL no país.

Figura 3:
Concentração do déficit estimado de APP (A) e Reserva Legal (B) do Brasil.

Fonte: Termômetro do Código Florestal, OCF.
Elaboração: IPAM.



39 - Sparovek, G. et al. Who owns Brazilian lands? *Land Use Policy*, v. 87, article 104062, 2019.

2.3. APLICAÇÃO DA LEI NOS TERRITÓRIOS COLETIVOS: ALGUMAS CONQUISTAS, MUITOS DESAFIOS

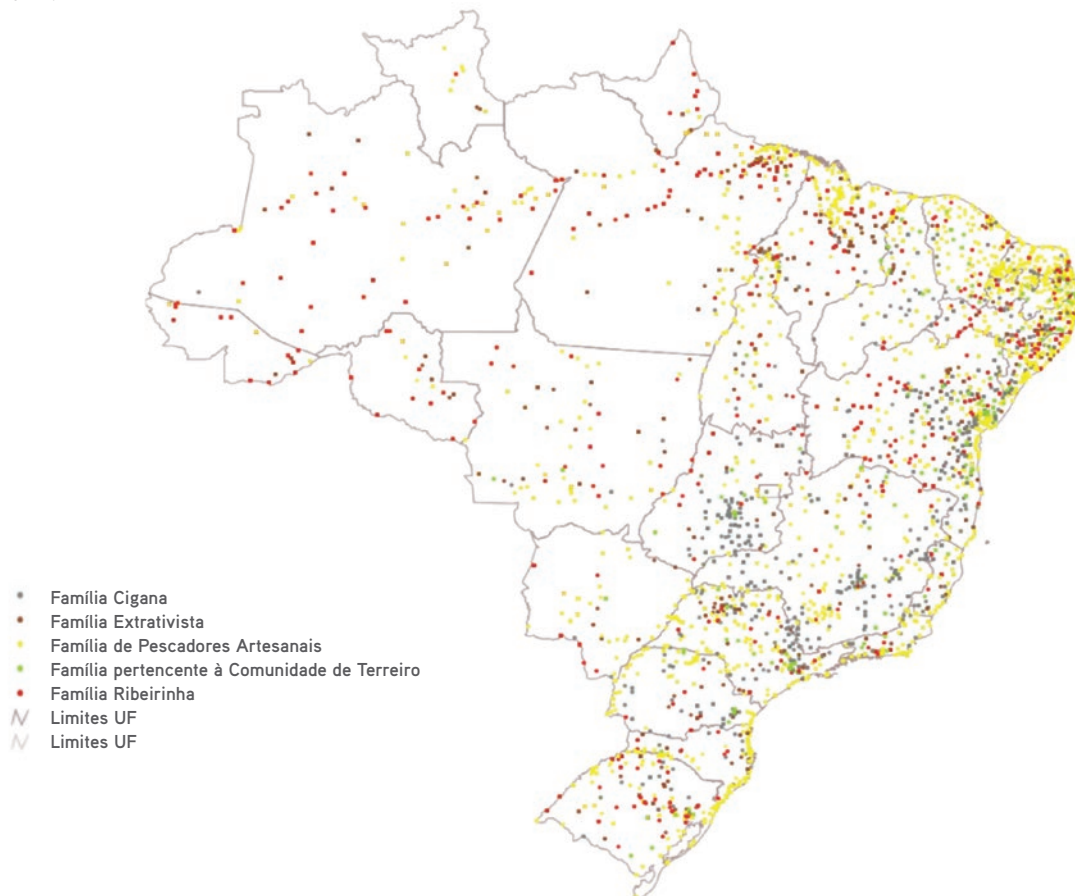
Por Francisco das Chagas Sousa (Coordenação Estadual das Comunidades Quilombolas do Piauí (Cecoq) e Coordenação Nacional das Comunidades Negras Rurais Quilombolas (Conaq), Fernando Prioste e Milene Maia (Instituto Socioambiental – ISA)

Passados nove anos da entrada em vigor do atual Código Florestal, os déficits de APPs e de Reserva Legal apresentados anteriormente demonstram que ainda há um longo caminho na implementação da lei florestal nos imóveis particulares. Ao mesmo tempo, a aplicação do Código Florestal nos territórios coletivos tende a homo-

geneizar modos de vida rurais, pois negligencia práticas e saberes de manejo da agrobiodiversidade nesses territórios. Entre os muitos desafios para a aplicação do Código Florestal, encontram-se a efetivação do CAR de todos os PCTs respeitando os direitos desses sujeitos (figura 4) e a elaboração de PRAs específicos.

Figura 4: Distribuição das famílias de alguns segmentos de povos e comunidades tradicionais.

Fonte: MPF/2017⁴⁰.



40 - Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr6/grupos-de-trabalho-1/comunidades-tradicionais/legislacao/pareceres/parecer-technico-60-2017-seap/pdf/view>. Acesso em: 02/03/2021.

2.3.1. O CAR NOS TERRITÓRIOS COLETIVOS

Apesar dos avanços na institucionalização de um módulo federal próprio para cadastros de territórios coletivos de povos tradicionais no Sicar, muitos estados, em especial aqueles que dispõem de módulos próprios, não utilizam a ferramenta. Mesmo no caso do módulo federal próprio, há desrespeito aos direitos de PCTs, como, por exemplo, a insistência em geoespacializar áreas de ocupação atual e áreas reivindicadas, mesmo que os direitos territoriais, a exemplo de quilombolas, não dependam da efetivação da regularização fundiária para surtir efeitos no âmbito do CAR.

No julgamento das ações de inconstitucionalidade do Código Florestal pelo STF, declarou-se inconstitucional a vinculação do apoio do Estado para a inscrição do CAR de PCTs à efetivação da regularização fundiária⁴¹. O acesso ao território coletivo é direito fundamental dos PCTs e surte efeitos, mesmo que o governo ainda não tenha cumprido suas obrigações quanto à titulação coletiva.

Contudo, a decisão do STF não foi suficiente para evitar, por exemplo, que o Pará editasse a Portaria nº 1.526/2020 instituindo grupo de trabalho para avaliar sobreposições de inscrições no CAR apenas no caso de comunidades quilombolas “com regularidade fundiária”.

Outro grande desafio do CAR de PCTs são as sobreposições de CAR individuais em territórios coletivos. Não há orientações sobre como proceder nessas situações, principalmente quando os territórios ainda não foram

titulados. Também não há, no Sicar federal ou nos estaduais, alertas para indicar automaticamente essas sobreposições. As terras indígenas também enfrentam o mesmo problema em relação às sobreposições: 9.901 registros de inscrição de imóveis rurais no CAR se sobrepõem a esses territórios⁴².

Outro desafio diz respeito às feições internas do CAR de PCTs (exata localização da vegetação nativa, APP, Reserva Legal e áreas de uso restrito). Se os territórios coletivos tradicionais contam com legislação própria e manejos tradicionais da biodiversidade, as comunidades não podem ser obrigadas a inscrever as feições internas exatamente como se deve fazer nos imóveis individuais. As inscrições das feições internas devem seguir parâmetros próprios e diversos das demais áreas ambientalmente protegidas, a exemplo das Unidades de Conservação⁴³.

Diante desses e outros desafios, povos e comunidades tradicionais têm lutado pelo reconhecimento e efetivação de seus direitos coletivos na aplicação do Código Florestal. Na essência, essas lutas combatem os efeitos do racismo ambiental e se materializam em propostas objetivas e factíveis⁴⁴, como, por exemplo, o respeito ao direito de consulta livre prévia e informada. A efetiva abertura dos vários entes governamentais para o diálogo franco e aberto com povos e comunidades tradicionais é o melhor caminho para valorizar experiências exitosas e assegurar os direitos desses povos e comunidades.

CAR e áreas protegidas de PCTs

Este trabalho realizado pelo Instituto Socioambiental (ISA) apresenta uma análise sobre a implementação do Código Florestal em áreas do território brasileiro cujo objetivo não é a produção, mas sim a conservação da natureza e da cultura e modos de vida dos povos que as habitam. O trabalho levanta as peculiaridades dessas áreas, que devem ser consideradas durante seu registro no Cadastro Ambiental Rural.



Orientações para inscrição, análise e validação do CAR em território quilombola

Este guia elaborado pelo Instituto Socioambiental (ISA) traz uma série de propostas para o registro, análise e validação do Cadastro Ambiental Rural (CAR) em territórios quilombolas. O objetivo das propostas é garantir os direitos socioambientais das populações tradicionais e preservar seus modos de vida.



41 - Sobre este tema, ver Capítulo 1, item 1.2 desta publicação.

42 - MPF, 2020. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/pgr/noticias-pgr/mpf-identifica-quase-10-mil-propriedades-rurais-em-areas-destinadas-a-povos-indigenas>.

43 - Souza Filho, C; Prioste, F. *Cadastro Ambiental Rural e as áreas protegidas de Povos e Comunidades Tradicionais*. Instituto Socioambiental: Brasília, 23 p., 2019.

44 - Maia, M. *Orientações para inscrição, análise e validação do Cadastro Ambiental Rural em território quilombola*. Instituto Socioambiental, CONAQ: Brasília, 60 p., 2020.

2.3.2. O PRA NOS TERRITÓRIOS COLETIVOS

Outro grande desafio é a elaboração de PRAs específicos para PCTs, que considerem seus modos de vida e viabilizem o exercício pleno de seus direitos. Neste caso, ainda são poucos os avanços em comparação aos desafios da empreitada.

No caso de regularização fundiária em benefício de povos e comunidades tradicionais com destinação de áreas degradadas por terceiros, de quem será a responsabilidade pela reparação dos danos ambientais? Não poderia ser aplicada a regra geral da obrigação *propter rem*⁴⁵ para cobrar das comunidades tradicionais a recuperação ambiental de uma área que lhes foi subtraída e degradada por terceiros.

Também se coloca como desafio regulamentar os efeitos de termos de conduta eventualmente firmados por terceiros, conforme o art. 59 do Código Florestal, em áreas que pertençam a povos e comunidades tradicionais. Nessas situações, as comunidades tradicionais não poderiam ser obrigadas a cumprir os termos firmados, em especial quando o conteúdo da pactuação não esteja de acordo com as permissões que a legislação só confere a esses sujeitos coletivos.

Em função da morosidade do Estado em apoiar a inscrição dos PCTs no CAR, não deveria ser aplicado o prazo de adesão ao PRA previsto no art. 29 do Código Florestal. Se o Estado está obrigado a apoiar as comunidades tradicionais na inscrição do CAR – nos termos do art. 52, parágrafo único, do código – e não o faz, não poderia o ônus da omissão estatal afetar direitos das comunidades tradicionais.

Há, ainda, outras questões que devem ser objeto de regulamentação própria, como a aceitação dos manejos tradicionais como técnica de recuperação ambiental e a dispensa da Anotação de Responsabilidade Técnica. Essas medidas, assim como toda a normatividade do PRA para PCTs, devem, por imposição do art. 6º da Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho, ser precedidas de consultas livres, prévias e informadas aos povos e comunidades tradicionais. Somente por meio do diálogo com os povos e comunidades tradicionais será possível construir políticas de recuperação ambiental nos territórios coletivos.

Contudo, a análise de todos os PRAs instituídos pelos estados da federação revela que não há políticas de recuperação ambiental para povos e comunidades tradicionais, tampouco notícias de que houve diálogo entre estados e comunidades sobre o tema.

As medidas previstas em alguns estados são absolutamente ineficientes. Rondônia, Paraná, São Paulo e Pará, por exemplo, preveem que os termos de compromisso derivados da adesão ao PRA devam ser firmados com as associações representativas de cada povo ou comunidade tradicional. A previsão é simples derivação da regra geral, que apenas autoriza o detentor do direito a firmar contratos. É o mesmo que afirmar que caberá ao proprietário ou legítimo possuidor de imóveis rurais privados firmar tais termos.

Porém é possível identificar previsões pontuais que poderiam servir de exemplo para dialogar com as representações dos PCTs para a constituição do PRA. Um exemplo disso é a previsão contida no Decreto Estadual nº 20.627/2016 de Rondônia, que dispensa a apresentação de relatório de cumprimento de medidas estipuladas no PRA de povos e comunidades tradicionais.

Outro exemplo positivo pode ser observado no Decreto Estadual nº 1.379/2015 do Pará, que prevê a delimitação das Áreas de Preservação Permanente em áreas úmidas que tiverem uso agrícola tradicional nas ilhas fluviais e fluviomarinhas a partir da calha do rio com água em movimento durante o ano inteiro.

Também podem ser citadas as disposições da Lei Estadual nº 3.349/2017 do Acre, que autoriza o apoio oficial para fomentar e executar a produção e distribuição de sementes e mudas a povos tradicionais; e da Lei Estadual nº 4.406/2016 do Amazonas, que isenta tais sujeitos do pagamento de quaisquer taxas no âmbito do PRA.

45 - Nos termos da Súmula nº 623 do Superior Tribunal de Justiça: "As obrigações ambientais possuem natureza *propter rem*, sendo admissível cobrá-las do proprietário ou possuidor atual e/ou dos anteriores, à escolha do credor".

2.4. RECURSOS CAPTADOS PARA VIABILIZAR A IMPLEMENTAÇÃO

Por Ana Paula Valdiones

(coordenadora do Instituto Centro de Vida – ICV)

A implementação do atual Código Florestal demanda aplicação de recursos, não apenas do governo federal, mas também de fundos estaduais e internacionais, como o Fundo Amazônia. O Código Florestal estabeleceu novos instrumentos que demandam enorme mobilização da população, além de exigir um sistema rigoroso de controle do uso do território, envolvendo

recursos humanos e tecnológicos de grandes proporções. A seguir, apresentamos uma descrição da captação de recursos destinada à viabilização da implementação da lei até 2020, além de uma análise sobre os próximos passos e os desafios orçamentários para a efetiva implementação do Código Florestal.

2.4.1. GASTOS ORÇAMENTÁRIOS NA IMPLEMENTAÇÃO DO CÓDIGO FLORESTAL

GASTOS DO GOVERNO FEDERAL

As ações orçamentárias do governo federal associadas à implementação do Código Florestal estão vinculadas diretamente à Ação 8308, criada em 2008 e mantida até hoje. A partir de 2013, um ano após o estabelecimento do novo Código Florestal, houve um aumento de até 1.000% na dotação de recursos para a Ação 8308⁴⁶. Os recursos foram destinados principalmente para a aquisição de imagens de satélite; para o desenvolvimento e implementação do Sicar – inicialmente pelo Ibama e, posteriormente, por meio de parcerias; e para o desenvolvimento do WebAmbiente⁴⁷ pela Embrapa para apoiar as ações de restauração previstas no PRA. A taxa de execução (liquidação) desses recursos, no entanto, pode ser considerada baixa, especialmente para o período pós-novo Código Florestal (2013–2017), em que somente 36% dos recursos foram aplicados.

A partir de 2016, devido aos investimentos maiores para o desenvolvimento do Sicar realizados nos anos anteriores, cai drasticamente o aporte de recursos. Ao passo que, em 2014, os valores chegaram ao teto de R\$ 78 milhões, em 2016 e 2017 eles totalizaram apenas R\$ 11 milhões e R\$ 8 milhões, respectivamente. A taxa de execução dos recursos destinados à Ação 8308, que variou de 54% em 2013 a cerca de 30% em 2016–2017, também caiu a partir do mesmo ano. Isso se deve provavelmente à mudança no escopo das ações realizadas, que passaram de compras de imagens e estágios iniciais de construção do Sicar para esforços mais complexos de manutenção e adequação do *software* às realidades locais. Somente a aquisição de imagens de satélite consumiu 92% dos valores executados em 2013, 82% em 2014 e 99% em 2015¹¹.

46 - Estudo encomendado pelo OCF ao GeoLab USP/Esalq e Grupo de Políticas Públicas USP/Esalq. Disponível em: <https://observatorioflorestal.org.br/en/analise-dos-gastos-do-governo-federal-com-a-implementacao-do-codigo-florestal/>.

47 - Sistema de informação que auxilia no processo de adequação dos imóveis rurais. Disponível em: www.webambiente.gov.br/.

GASTOS EXTRAORÇAMENTÁRIOS DO GOVERNO FEDERAL

Além dos recursos do Orçamento Geral da União, o governo federal conta também com aportes de projetos de cooperação internacional para financiar a implementação do Código Florestal. No total, foram investidos quase € 82 milhões⁴⁸ desde 2012, ano da aprovação e início da implementação da nova lei. Desse total, cerca de 16,9% haviam sido executados até agosto de 2020, por meio de seis projetos diferentes: (i) projeto KfW-CAR, que apoia a inscrição de produtores rurais e povos e comunidades tradicionais no CAR e a recuperação de áreas degradadas em 75 municípios; (ii) Projeto CAR-GIZ de Cooperação Técnica para o Fortalecimento da Regularização Ambiental na Amazônia; (iii) Projeto FIP-Paisagens Rurais para a implementação de práticas de conservação/recuperação/recomposição ambiental e práticas agrícolas de baixas emissões de carbono

no Cerrado; (iv) Projeto FIP-CAR de Regularização Ambiental das Terras Rurais no Cerrado do Brasil; (v) componente 2 (CAR) do Projeto Cerrado Federal para implementação do CAR e combate do desmatamento no Cerrado; e (vi) Projeto Gestão Florestal para a Produção Sustentável na Amazônia, de fomento à implementação do CAR e do Código Florestal.

Tais projetos apresentam diferentes escopos de atuação e estratégias de governança dos recursos, o que resulta em maior ou menor capacidade de execução. Avaliar e monitorar a execução desses projetos é, portanto, uma ferramenta essencial de aprendizagem e direcionamento de futuras ações rumo a uma maior eficiência na implementação do Código Florestal.

GASTOS NA IMPLEMENTAÇÃO DO CÓDIGO FLORESTAL NOS ESTADOS

De 2010 a 2019, o Fundo Amazônia firmou 14 contratos relacionados à implementação do CAR, distribuídos entre 12 Estados, dos quais sete pertencem à região da Amazônia Legal. Os valores contratados variam bastante, indo de um mínimo de R\$ 3 milhões em Roraima a um máximo de R\$ 75 milhões no Pará.

Dois estados acessaram recursos do Banco Mundial que, apesar de não serem inteiramente direcionados a essa finalidade, contribuíram para a implementação do Código Florestal em seus territórios. No Mato Grosso, apesar de o Banco Mundial ter realizado um empréstimo no valor de US\$ 250 milhões para regularização fiscal, com o compromisso do estado, em contrapartida, de investir em questões ambientais incluindo o CAR, não houve repasse de recursos para essa finalidade.

No estado de São Paulo, um empréstimo foi feito para a implementação do Projeto Desenvolvimento Rural Sustentável, realizado pela SAA e a Sima entre 2010 e 2018 com objetivo de aumentar a competitividade da agricultura familiar. Por meio de seu componente de Fortalecimento das Instituições Públicas, foram realizadas adequações no sistema estadual (Sicar-SP). Esse componente contou com orçamento inicial de US\$ 61,6

milhões⁴⁹, dos quais US\$ 36,5 milhões vieram do Banco Mundial. O restante foi uma contrapartida do estado.

No Piauí, os investimentos foram feitos por meio de duas fontes: o Programa Cerrado (Procerrado), que tinha valor aproximado de R\$ 4 milhões e se destinava a promover ações de controle do desmatamento e incêndios, inclusive a implementação do CAR no estado; e o Projeto Piauí Pilares do Crescimento e Inclusão Social, que inclui um componente de assistência técnica para fortalecer a gestão pública estadual com orçamento de US\$ 4,5 milhões. Parte dos recursos seriam destinados à inscrição de agricultores familiares no CAR.

Segundo dados de 2013, 24 das 27 unidades federativas brasileiras dispõem de um Fundo Estadual de Meio Ambiente⁵⁰. Com o objetivo de financiar ações que fomentem o uso sustentável dos recursos naturais, esses fundos são uma importante fonte potencial de recursos extraorçamentários que podem ser direcionados para a implementação do CAR e do Código Florestal. Apesar disso, somente três estados declararam ter acessado recursos de fundos estaduais para a implementação do CAR em seus territórios: Amapá, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul.

48 - Para chegar a um valor total unificado, realizou-se a conversão de moeda dos projetos com orçamento em dólar para euro, com base na taxa de câmbio de 11 de outubro de 2020.

49 - Júnior, J.B. et al. 2017. A sistemática de execução de planos de negócios de organizações de produtores rurais financiados pelo projeto microbacias ii: como garantir agilidade, adequação e qualidade no uso de recursos. X Congresso CONSAD. Disponível em: http://consad.org.br/wp-content/uploads/2017/05/Painel-12_02.pdf.

50 - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE. Perfil dos estados Brasileiros. Rio de Janeiro, 2014. Disponível em: ftp://ftp.ibge.gov.br/Perfil_Estados/2013/estadadic2013.pdf.

2.4.2. PERSPECTIVAS PARA NOVAS CAPTAÇÕES E APLICAÇÕES DE RECURSOS

Até o momento, já foram investidos recursos significativos ligados ao Código Florestal. Os governos investiram em sistemas, capacitação de suas equipes e assistência aos produtores para o registro no CAR. A ciência também direcionou seus esforços, bolsas e capacidades de pesquisa especificamente para esse tema. Ademais, a sociedade civil ambientalista pesquisou e apoiou estudos na inscrição e análise do CAR. Especialistas e profissionais da assistência técnica passaram a oferecer serviços ligados ao registro do CAR; e bancos, traders e cartórios incluíram os dados do CAR na rotina de suas operações.

Apesar de todos esses investimentos serem muito importantes, nada se compara ao que está por vir. Até agora, o produtor rural investiu relativamente pouco. Na maior parte dos casos, o processo de restauração ou a formalização da compensação ainda não começou. O governo ainda precisa cumprir a etapa de análise e validação do CAR e a definição do projeto de adequação para cada imóvel rural, o que é um desafio de financiamento para os estados. Estimativas do ValidaCAR indicam que o custo de validação do CAR pode chegar a R\$ 160 milhões em estados como o Pará⁵¹.

Em 20 anos, uma enorme área de vegetação natural terá de ser preservada, restaurada e monitorada – uma superfície equivalente à soma dos dois principais usos agrícolas da terra no Brasil, a soja e as pastagens (≈ 205 Mha)⁵². Para isso dar certo, além do financiamento que, em grande parte, virá dos proprietários das terras, serão necessários insumos, tecnologias e serviços.

Diversos aspectos devem ser considerados antes das ações de restauração em si, como, por exemplo, sementes e mudas; equipamentos e máquinas para plantio e exploração das áreas restauradas, quando isso for possível; serviços ligados ao plantio, manejo e exploração das áreas; e assistência técnica, formação e capacitação.

Parte disso surgirá a partir da demanda gerada pelo setor privado, mas outra parte depende de ações, investimentos e incentivos públicos. O desafio é enorme e não depende apenas da disponibilidade dos recursos.

Apesar dos conhecimentos sobre restauração terem evoluído muito nas últimas décadas, a escala em que ela ocorre ainda é muito inferior àquela exigida pelo Código Florestal. A restauração certamente envolve oportunidades e desafios. Em escala maior, certamente haverá ganhos de eficiência e redução de custos. Novos atores econômicos irão se movimentar e participar dos processos de restauração desenvolvendo tecnologias, soluções e serviços cada vez mais eficientes e baratos.

No contexto governamental, as normas e os sistemas de acompanhamento e monitoramento da restauração precisam ser revistos e adaptados às características e à escala do Código Florestal. Os produtos explorados nas Reservas Legais e nas APPs dos imóveis com área inferior a quatro módulos fiscais podem fomentar novos mercados de economia de base florestal e, em grande parte, substituir produtos madeireiros e não madeireiros atualmente provenientes da extração ou do desmatamento.

Nota técnica sobre os gastos do Governo Federal com a implementação do Código Florestal

Escaneie o QR Code ao lado para acessar a análise que traz mais informações sobre os gastos na implementação do Código Florestal.



51 - ICV, 2019. Caminhos para a validação do CAR na Amazônia e Cerrado. Disponível em: <https://www.icv.org.br/2020/01/saiba-como-esta-a-validacao-do-car-na-amazonia-e-no-matopiba/>. Acesso em: 01/02/2021.

52 - Guidotti et al. 2017. Números detalhados no novo Código Florestal e suas implicações para os PRAs. Sustentabilidade em Debate, Imflora. n.5.



CAPÍTULO 3

A IMPORTÂNCIA DO CÓDIGO FLORESTAL PARA O DESENVOLVIMENTO NACIONAL

3.1. AS METAS CLIMÁTICAS DO BRASIL

Por Raissa Guerra

(Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia – IPAM)

Vivemos uma crise climática sem precedentes, que ameaça inclusive a existência da humanidade. O aumento das temperaturas deve-se, principalmente, ao efeito cumulativo de gases de efeito estufa na atmosfera ao longo do tempo. Após um aumento da temperatura média global de 1,02°C comparado à média de base do período de 1951–1989, o ano de 2020 figura como o segundo mais quente da história, com uma pequena diferença em relação a 2016⁵³.

O cenário tende a piorar e, para evitar efeitos ainda mais graves e de dimensões planetárias, é imprescindível que as mudanças climáticas sejam combatidas imediatamente pelos países. O Acordo de Paris, construído no âmbito da UNFCCC, entrou em vigor em 2016 e teve como principal objetivo fortalecer a resposta global às mudanças do clima.

O acordo pretende limitar o aumento da temperatura média global a 2°C acima dos níveis pré-industriais. Ademais, estimula os países a se esforçarem ainda mais para limitar o aumento da temperatura a 1,5°C e zerarem suas emissões líquidas na segunda metade deste século⁵⁴. Os 195 países signatários do Acordo de Paris apresentaram suas Contribuições Nacionalmente Determinadas (NDC, em inglês), ou seja, a quantificação do esforço empenhado por cada nação para contribuir voluntariamente para a redução das emissões de gases de efeito estufa.

No Brasil, os setores econômicos que mais emitem gases de efeito estufa (GEEs) são a mudança de uso da terra (que responde por 44% das emissões), a agricultura (28%) e a energia (19%). Juntos, eles correspondem a 91% das emissões do país e despejaram cerca de 2 bilhões de toneladas de CO₂ na atmosfera no ano de 2019⁵⁵.

53 - Instituto Goddard de Estudos Espaciais da Nasa for (Giss Nasa), 2021. Disponível em: <https://www.giss.nasa.gov/>. Acesso em: 20/02/2021.

54 - Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas – UNFCCC. Adoption of the Paris Agreement. Report n° FCCC/CP/2015/L.9/Rev.1, 2021. <http://unfccc.int/resource/docs/2015/cop21/eng/109r01.pdf>.

55 - Sistema de Estimativas de Emissões e Remoções de Gases de Efeito Estufa – Seeg. Análise das emissões brasileiras de gases de efeito estufa e suas implicações para as metas de clima do Brasil 1970–2019.



Shutterstock

Em setembro de 2015, o Brasil submeteu sua NDC à UNFCCC e indicou, como metas, a redução das emissões de GEEs nos setores-chave da economia brasileira em 37% em 2025 e 43% em 2030, tomando 2005 como ano-base. Além disso, como importante ação para mitigar as mudanças climáticas, o país se comprometeu

a alcançar o desmatamento ilegal zero e a restaurar 12 milhões de hectares de florestas para múltiplos usos, tais como a conservação da biodiversidade e dos serviços ambientais, promovendo, ao mesmo tempo, o desenvolvimento social e econômico⁵⁶.

3.1.1. DESAFIOS PARA O CUMPRIMENTO DAS METAS DO ACORDO DE PARIS

Em 2020, o Brasil reafirmou os compromissos de sua NDC e expressou o objetivo de alcançar, até 2060, a neutralidade climática, ou seja, emissões líquidas iguais a zero, desde que os mecanismos de mercado de crédito de carbono estejam em funcionamento.

No entanto, o país está cada vez mais distante de cumprir essas metas. Em 2010, em sua Política Nacional sobre Mudança do Clima, o Brasil se comprometeu a reduzir o desmatamento da Amazônia em 80% em relação à média do período entre 1996 e 2005. Por esse cálculo, o desmatamento deveria ter sido, no máximo, de 3.925 km². Contudo, no ano de 2020, os números chegaram a quase o triplo (11.353 km²)⁵⁷, o que nos distanciou do alcance das metas climáticas assumidas em âmbito internacional.

Um dos marcos jurídicos fundamentais para o alcance das metas pretendidas no âmbito do Acordo de Paris é o Código Florestal, um instrumento útil para manter as áreas de proteção da vegetação nativa remanescente nas APPs e de Reserva Legal, bem como identificar e controlar o desmatamento ilegal. Juntas, essas áreas correspondem a 53% da vegetação nativa do Brasil e armazenam entre 105 bilhões e 21 bilhões de toneladas de CO₂ equivalente⁵⁸, além de serem responsáveis pela geração de serviços ambientais para populações residentes em áreas rurais e urbanas.

56 - Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas – UNFCCC. Adoption of the Paris Agreement. Brazil First NDC updated submission, 2020.

57 - Prodes, 2020. Disponível em: <http://www.obt.inpe.br/OBT/assuntos/programas/amazonia/prodes>. Acesso em: 10/03/2021.

58 - Soares-Filho, B. et al. Cracking Brazil's Forest Code. Science, v. 344, pp. 363–364, 2014a.

3.1.2. INSTRUMENTOS INOVADORES DO CÓDIGO FLORESTAL (CAR, PRA E PSA) E METAS CLIMÁTICAS

Entre os instrumentos previstos na lei florestal, o PRA é fundamental para a restauração dos ecossistemas e das áreas de proteção, o que ocorre por meio da elaboração de um Prada. A recuperação dos passivos ambientais (áreas degradadas em desacordo com a legislação ambiental) é essencial para o restabelecimento da conectividade dos fragmentos florestais e para proteger o solo; melhorar o clima e a qualidade das águas; e proteger a biodiversidade. Ademais, contribui para o desenvolvimento de uma economia florestal^{59, 60, 61, 62, 63}.

Além disso, a restauração das áreas que ainda não estão em conformidade com as regras do Código Florestal tem potencial estratégico para o cumprimento dos compromissos firmados pelo país. Rajão e colaboradores⁶⁴ estimam que, apenas nos biomas Cerrado e Amazônia, a restauração de 0,6 Mha de APP e 4,3 Mha de Reserva Legal podem, em conjunto, remover em torno de $1,4 \pm 0,3 \text{ GtCO}_2\text{e}$.

São três os principais desafios associados à restauração. O primeiro envolve determinar os objetivos e os métodos que devem ser definidos para a restauração; o segundo reside na ausência de metodologias de recuperação em larga escala e tempo de execução curto; e, por fim, os custos para implementar essas ações são elevados.

O Laboratório de Processamento de Imagens e Geoprocessamento (Lapig) da Universidade Federal de Goiás (UFG) estima que haja um total de 100 milhões de ha degradados no Brasil, dos quais 41 milhões de ha encontram-se em grau severo de degradação e precisam ser restaurados. Trata-se de área mais que suficiente para cumprir a meta estabelecida na NDC – 12 milhões de hectares até 2030. Há, ainda, estudos que estimam que o custo da restauração das áreas degra-

dados no Brasil (com taxas de desconto em 8%) ficaria entre R\$ 31 bilhões e R\$ 52 bilhões para o período de 2015 a 2030⁶⁵.

O Código Florestal criou o Programa de Apoio e Incentivo à Preservação e Recuperação do Meio Ambiente, que prevê o uso de instrumentos econômicos no processo de implementação da lei. Essa é uma oportunidade crucial, uma vez que sinaliza caminhos para viabilizar custos e arranjos necessários para as áreas que devem ser restauradas, principalmente para aqueles produtores que não dispõem de recursos suficientes ou que têm dificuldade em acessar instrumentos tradicionais, como o crédito rural. Além disso, o uso de incentivos econômicos pode servir como estratégia de fomento à adequação à nova lei, sendo útil para valorizar os produtores que buscam a conformidade com a lei.

Outro instrumento inovador trazido pelo art. 41 do Código Florestal é o PSA, que considera que as atividades relativas à manutenção de APPs e áreas de Reserva Legal são elegíveis para o recebimento de compensações financeiras, tornando-se, assim, importante programa de apoio e incentivo à conservação ambiental. Não há dúvidas de que o Código Florestal representou um grande avanço para a preservação nas áreas privadas do país. No entanto, há ainda muito a ser feito para que a lei tenha resultados permanentes, evitando o desmatamento e contribuindo para o cumprimento das metas da NDC.

Como prioridades, é preciso finalizar os processos de avaliação e validação do CAR, dar continuidade à implementação dos PRAs e fomentar os mecanismos de mercado, tais como a execução da Política Nacional de Pagamentos por Serviços Ambientais.

59 - Dominati E. et al. A framework for classifying & quantifying the natural capital & ecosystem services of soils. *Ecological Economics*, vol. 69, nº 9, pp. 1858–1868, 2010.

60 - Sweeney, B. W.; Newbold, J. D. Streamside forest buffer width needed to protect stream water quality, habitat, and organisms: a literature review. *American Water Resources Association*, vol. 50, nº 3, pp. 560–584, 2014.

61 - Aguiar Junior, T. R. et al. Nutrient removal effectiveness by riparian buffer zones in rural temperate watersheds: the impacts of no-till crops practices. *Agricultural Water Management*, vol. 149, pp. 74–80, 2015.

62 - Monteiro, J. F. et al. Modelling the effect of riparian vegetation restoration on sediment transport in a human-impacted Brazilian catchment. *Ecohydrology*, vol. 9, no. 7, pp. 1289–1303, 2016.

63 - Bustamante, M. M. C. et al. Ecological restoration as a strategy for mitigating and adapting to climate change: lessons and challenges from Brazil. *Mitigation and Adaptation Strategies for Global Change*, 1–22, 2019.

64 - Rajão, R. et al. The rotten apples of Brazil's agribusiness. *Science*, 369: 246–248, 2020.

65 - Rajão, R. et al. Financiamento da conservação e restauração de florestas no Brasil: desafios e oportunidades. 2017. Disponível em: <http://redd.mma.gov.br/images/central-demidia/pdf/Documentos/Documento-de-referencia-para-debate-1.pdf>. Acesso em: 20/02/2021.

3.2. O POTENCIAL ECONÔMICO DAS FLORESTAS PARA O DESENVOLVIMENTO DA ECONOMIA E DO PAÍS

*Por Rafael Feltran-Barbieri
(WRI Brasil)*

A implementação do atual Código Florestal demanda aplicação de recursos, não apenas do governo federal, mas também de fundos estaduais e internacionais, como o Fundo Amazônia. O Código Florestal estabeleceu novos instrumentos que demandam enorme mobilização da população, além de exigir um sistema rigoroso de controle do uso do território, envolvendo

recursos humanos e tecnológicos de grandes proporções. A seguir, apresentamos uma descrição da captação de recursos destinada à viabilização da implementação da lei até 2020, além de uma análise sobre os próximos passos e os desafios orçamentários para a efetiva implementação do Código Florestal.

3.2.1. CÓDIGO FLORESTAL: ALÉM DO CUMPRIMENTO DA LEI

A exigibilidade do CAR e a possibilidade de transação econômica das CRAs foram duas das inovações do atual Código Florestal, que abriram caminho para que o cumprimento da legislação fosse movido por um estímulo econômico mais que por coerção, comando e controle. O CAR é o registro público obrigatório do uso da terra na propriedade, mas também um instrumento de transparência e boas práticas valorizado pelo mercado, fundamental para a rastreabilidade da cadeia e certificação de origem. Já a CRA habilita o valor da vegetação, precificado pelas transações entre sujeitos superavitários e deficitários em Reserva Legal.

Pesquisa recente com quase 97 mil proprietários rurais no Pará e em Mato Grosso identificou que pequenos produtores têm mais preferência pela restauração, ao passo que médios e grandes agricultores privilegiam a compensação como estratégia de regularização ambiental⁶⁶. Nos dois estados, o déficit conjunto de APP e

Reserva Legal é de 15 milhões de hectares⁶⁷. Os grandes imóveis (mais de 15 módulos fiscais) representam apenas 6% do total de imóveis no país, mas apresentam déficit de Reserva Legal ou APP em 59% de sua área. Por sua vez, os pequenos imóveis (menos de quatro módulos fiscais) representam 82% do total de imóveis e possuem apenas 6% da área com déficit⁶⁸.

Apenas para dimensionar a ordem de grandeza, considerando que R\$ 650/ha é o preço médio ponderado das áreas de vegetação natural nesses dois estados⁶⁹ e que o arrendamento é cerca de 6% do valor de compra, o mercado de CRAs para Reserva Legal teria um volume potencial de R\$ 128 milhões/ano, equivalente a 1/3 do montante contratado em crédito rural por meio do Programa ABC em 2020 nos dois estados⁷⁰. Seria um recurso financeiro valioso para a reforma dos quase 7 milhões de hectares de pastagens severamente degradadas existentes no Pará e no Mato Grosso⁷¹.

66 - Pacheco, R. et al. Will farmers seek environmental regularization in the Amazon and how? Insights from the Rural Environmental Registry (CAR) questionnaires. *Journal of Environmental Management*, nº 284, 2021.

67 - Dados disponíveis no Termômetro do Código Florestal (www.termometroflorestal.org.br).

68 - Guidotti, V. et al. Números detalhados do novo código florestal e suas implicações para os PRAs. *Sustentabilidade em Debate*. Imaflora, 2017. Disponível em: <http://atlasagropecuario.imaflora.org/mapa>. Acesso em: 17/01/2021.

69 - IEG FNP. Preço das Terras. In *Agriannual 2020: anuário da agricultura brasileira*. São Paulo: IEG FNP, 2020.

70 - Banco Central do Brasil (Bacen). Matriz de Dados do Crédito Rural. Rio de Janeiro: Bacen. Disponível em: <https://olinda.bcb.gov.br/olinda/servico/SICOR/versao/v2/aplicacao#!/recursos>. Acesso em: 12/01/2021.

71 - Lapig, 2020. Disponível em: <https://www.lapig.iesa.ufg.br/lapig/>. Acesso em: 03/03/2021.



Se o exercício fosse reproduzido para todo o Brasil, um volume de R\$ 500 milhões/ano seria movimentado em CRAs para o déficit de cerca de 11 milhões de ha de Reserva Legal⁷² a ser compensado no país. Contudo, a demanda não se realizou, e o excesso de oferta foi estimado em quase 100 milhões de ha⁷².

Nessas condições, a ideia de conservar florestas só faz sentido se cobrir os ganhos esperados de sua conversão – o que ajuda a explicar o excesso de oferta de CRAs. Ainda que o instrumental científico e, portanto, o sistema financeiro e de securitização careçam de melhor desenvolvimento, já é evidente o papel da vegetação nativa na promoção de serviços ecossistêmicos indispensáveis à produção agropecuária. A maior dificuldade de mensuração está no fato de a maioria desses serviços não gerar receitas, mas poupar custos. É o que chamamos de armadilha do fluxo de caixa da natureza, ou seja, o reconhecimento e mensuração do impacto só se esclarece a posteriori, justamente quando os serviços ambientais se tornam escassos.

São os ecossistemas naturais conservados que fornecem os insumos únicos para os quais não há substitutos econômica ou tecnicamente viáveis em larga escala, como irrigação pluvial, conservação do solo e da água, refúgio de polinizadores, controle natural de pragas e estabilidade climática. Apenas 3% da produção brasileira é irrigada, e menos de 0,5% da produção agrícola nacional conta com sistemas climatizados⁷³, o que implica uma altíssima dependência dos serviços ecossistêmicos.

Giannini et al. (2015)⁷⁴, por exemplo, estimam que 85 culturas agrícolas no Brasil são dependentes de polinizadores, e os serviços de polinização natural valem US\$ 15 bilhões/ano, o que equivale a nada menos que 19% do PIB agropecuário brasileiro em 2015⁷⁵. Uma coleção de estudos demonstra que a irrigação aumenta o custo da produção entre 24% e 70%⁷⁶, o que equivaleria, nas condições do Brasil, a uma necessidade mínima de algo em torno de 11% do PIB agropecuário para substituir a chuva por tecnologias de irrigação.

Além da liderança global do Brasil no desenvolvimento da agropecuária tropical, em especial graças à Embrapa e a outros centros de excelência espalhados pelo país, a competitividade brasileira deriva das condições climáticas, pedológicas e biológicas sustentadas pelos ecossistemas. A substituição desses serviços implica em custos incompatíveis com a capacidade orçamentária do país. Não por acaso, a Europa e os Estados Unidos subsidiam seus custos de produção agrícola em quase US\$ 350 bilhões anualmente, ao passo que o subsídio no Brasil não passa de US\$ 5 bilhões. Além disso, a Europa e os EUA têm reconhecido a necessidade de recuperar aceleradamente seus ecossistemas⁷⁷.

Um terço da vegetação nativa do Brasil, que é o ativo responsável pela provisão dos subsídios naturais em espécie (água, solo, polinizadores, controle de pragas), está sob domínio dos próprios produtores rurais⁷⁸. O Código Florestal tem de ser respeitado como lei, mas reconhecido como a garantia da competitividade agropecuária.

72 - GVces/Febraban Centro de Estudos em Sustentabilidade da Fundação Getúlio Vargas/ Federação Brasileira de Bancos. *Cotas de Reserva Ambiental (CRA)*. São Paulo: GVces/Febraban. Disponível em: http://mediadrawer.gvces.com.br/publicacoes/original/3_febraban_portugues_cra.pdf. Acesso em: 22/01/2021.

73 - IBGE. *Censo Agropecuário 2017: resultados definitivos*. Rio de Janeiro: IBGE, 2019. Disponível em <https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/censo-agropecuario/censo-agropecuario-2017>. Acesso em: 03/03/2021.

74 - Giannini, T. C. et al. The dependence of crops for pollinators and the economic value of pollination in Brazil. *Journal of Economic Entomology* 108(3):849–857, 2015.

75 - Centro de Estudos Avançados em Economia Aplicada (Cepea). *PIB do Agronegócio Brasileiro*. Piracicaba: Cepea/Esalq, 2020. Disponível em <https://www.cepea.esalq.usp.br/br/pib-do-agronegocio-brasileiro.aspx>. Último acesso em 19 de janeiro de 2021.

76 - Scaloppi, E. *Sistemas de irrigação alternativos de baixo custo*. Botucatu: FEPAF, 2011.

77 - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). *Agricultural Policy monitoring and evaluation*. Paris: OECD Publishing, 2020. Disponível em: https://read.oecd-ilibrary.org/agriculture-and-food/agricultural-policy-monitoring-and-evaluation-2020_928181a8-en#page4. Acesso em: 03/03/2021.

78 - Metzger, J. P. et al. Why Brazil needs its Legal Reserves. *Perspectives in Ecology and Conservation* 17(3):91–103, 2019.

3.3. IMPORTÂNCIA DA LEI PARA O MERCADO EXTERNO BRASILEIRO

*Por Frederico Machado, Jean Timmers e Tiago Reis
(WWF-Brasil)*

3.3.1. OS LIMITES DO CÓDIGO FLORESTAL NO MERCADO EXTERNO

Muito mais que uma ferramenta para evitar o desmatamento, o Código Florestal, se implementado devidamente, pode ser um vetor de recuperação de áreas degradadas ou com passivos de vegetação nativa, como é o caso da Mata Atlântica.

Além do potencial para alavancar o mercado de compensação de passivos ambientais, podendo gerar recursos significativos para a proteção de remanescentes de vegetação nativa no Brasil, a lei florestal inclui instrumentos capazes de valorizar a floresta em pé e criar mercados que incentivem a manutenção da vegetação além do que é exigido por lei. Pode, ainda, preparar o país para um futuro mercado internacional de carbono, transformando as florestas em ativos e propiciando vantagens econômicas.

Atualmente, nota-se uma tendência mundial em considerar o desmatamento algo inaceitável. Há um consenso cada vez maior sobre a preservação dos ecossistemas naturais como direito universal, seguindo políticas e metas globais de desmatamento zero. Para seguir nesse caminho, o Código Florestal, uma vez devidamente fortalecido, será uma ferramenta importante para o alcance das metas de reduzir a zero o desmatamento.

O sistema de monitoramento e de prestação de contas representado pelo CAR, por exemplo, será essencial para verificar a preservação dos ecossistemas naturais. O estabelecimento de medidas de incentivo à conservação da vegetação, como o PSA, presente no art. 41 da lei, também contribuirá para a valorização dos produtos e serviços que os ecossistemas fornecem para a sociedade, bem como para incentivar a restauração de áreas degradadas que podem passar a produzir alimentos.

Em outras palavras, o Código Florestal fornecerá instrumentos na forma de incentivos econômicos, sistemas de PSA, registros do CAR, CRAs, monitoramento e verificação do uso da terra para que o Brasil alcance o duplo objetivo de preservar o que resta de sua vegetação nativa e restaurar o que já foi degradado.

Portanto, apesar dos grandes benefícios que essa lei traz para a conservação da vegetação nativa, é muito importante que ela não seja utilizada como ferramenta para a certificação da origem de produtos livre de desmatamento, de forma independente de medidas complementares para acessar o mercado internacional. Assim, o Código Florestal funciona como patamar básico de garantia da conformidade com a legislação dos produtos brasileiros transacionados, mas depende de outras medidas para garantir a conservação necessária da vegetação nativa, conforme pactos de desmatamento zero e acordos climáticos.



3.3.2. O CÓDIGO FLORESTAL COMO FERRAMENTA DE VALORIZAÇÃO DA COMMODITY AGRÍCOLA BRASILEIRA

*Por Marcelo Posonski (Proforest) e
Mauro José Capóssoli Armelin (Amigos da Terra – Amazônia Brasileira)*

Apesar de o Código Florestal não ser necessariamente uma ferramenta para o cumprimento de metas de desmatamento zero, sua efetiva implementação pode fornecer dados precisos e verificados de que propriedades dentro da cadeia de fornecimento de determinada empresa não estão desmatando ilegalmente, o que já representaria um grande avanço.

A implementação do Código Florestal pode ser consorciada com outros sistemas nacionais de monitoramento do desmatamento, como o do Inpe e outros. É importante ressaltar que o compromisso legal é fundamental para a valorização das *commodities*, e o Código Florestal é o principal instrumento para isso.

O CAR e a base de dados gerada por meio dessa ferramenta diferenciam o Brasil de outros países. A possibilidade de ter todo o território nacional mapeado e disponível em uma única base que mostra o uso da terra em áreas particulares é algo único no mundo.

Outro avanço relacionado ao Código Florestal é o entendimento de que os dados do CAR, em conjunto com outras ferramentas, representam um potencial em termos de rastreamento e monitoramento socioambiental dos fornecedores de *commodities* agrícolas. Um exemplo é a união dos dados do CAR aos dados da GTA, que permite detectar a origem do gado ou da carne comprados pelos frigoríficos. Uma vez rastreada a origem

do produto por meio da GTA, é possível verificar se o fornecedor atende ao Código Florestal.

Atualmente, várias indústrias de base agrícola, como a de produtos derivados da soja e a da carne, já utilizam o CAR para selecionar seus fornecedores e estão prontas para dar o próximo passo, classificando-os conforme a validação das informações do cadastro. Também estão prontas para readmitir aqueles produtores que foram bloqueados devido a desmatamentos e outras inconformidades ambientais em suas propriedades, mas que já aderiram ao PRA.

Por outro lado, a falta da efetiva implementação do Código Florestal e a ausência de transparência e validação dos dados de cadastramento pelos órgãos ambientais reduzem o potencial do código de promover iniciativas de compra responsável por diversos setores, além de dificultar a valorização das *commodities* agrícolas brasileiras. A dificuldade não está apenas na capacidade estrutural e na disponibilidade de recursos dos órgãos ambientais para realizar a validação, mas, sobretudo, pela atual falta de interesse político em validar e tornar o CAR transparente.

Apesar de várias ONGs apoiarem, inclusive financeiramente, o trabalho de validação dos dados pelos órgãos ambientais, isso não é o suficiente. Os governos federal e estaduais precisam enxergar a implementação do Código Florestal de forma positiva, e não como um entrave à produção agrícola. Com essa postura, todos perdem.

Os produtores perdem porque não conseguem valorizar seus produtos ou receber por serviços ambientais; e as empresas perdem por não conseguir ter uma fonte de dados segura e de fácil acesso para implementar seus compromissos.

Um Código Florestal bem implementado serviria para demonstrar que o agronegócio brasileiro é ambientalmente responsável ao seguir uma lei diferenciada que fixa uma porcentagem de vegetação nativa a ser conservada pelas propriedades rurais. Além do Brasil, apenas a África do Sul possui lei similar⁷⁹. Além da implementação, a transparência e a disponibilização dos dados de forma aberta a toda a sociedade poderão gerar desenvolvimento tecnológico. A validação dos dados dará credibilidade aos produtos brasileiros no cenário internacional.

Guia prático para a análise do atendimento ao Código Florestal

Escaneie os QR Codes abaixo para acessar as versões em diferentes idiomas do guia produzido pelo Observatório do Código Florestal que traz informações para auxiliar as empresas que compram *commodities* agropecuárias e florestais brasileiras no processo de avaliar o cumprimento do Código Florestal pelos fornecedores.



PORTUGUÊS



INGLÊS



CHINÊS

79 - Brownlie, S.; Botha, M. Biodiversity offsets: adding to the conservation estate, or 'no net loss'? *Impact Assessment and Project Appraisal*, v. 27, pp. 227-231, 2009.

3.4. O CÓDIGO FLORESTAL E A PECUÁRIA

Por Mauro Lúcio Costa (pecuarista – Pará)

O Código Florestal é uma lei brasileira aprovada pelo Congresso Nacional. Todos precisamos seguir essa lei. Se há falhas ou problemas na legislação, ou se há aspectos que precisam ser modificados nas regras florestais, precisamos trazer os dados científicos para a mesa e debatê-los.

Para o mercado, o que importa é se a lei está sendo cumprida. Respeitar o Código Florestal é se sobressair no mercado interno e internacional. A produção de carne que respeita o Código Florestal gera um produto com diferencial de mercado único no mundo. Nenhum outro país tem o potencial de produzir carne e, ao mesmo tempo, conservar a biodiversidade na escala que podemos fazer no Brasil ao seguir a legislação.

No Pará, onde grande parte das florestas é protegida pelas Reservas Legais, esse potencial é imenso. Se o Código Florestal fosse seguido à risca, as reservas de floresta poderiam valorizar o preço do produto final – ou seja, temos de usar a lei a nosso favor e gerar um valor agregado à carne produzida aqui. Acredito que, no Pará, o cumprimento do código seja totalmente viável, e o estado tem todas as chances para implementá-lo.

Alterações ou políticas que inviabilizem a implementação do Código Florestal no país podem ter forte impacto negativo no mercado de produtos pecuários. As novas gerações formadas por futuros consumidores de nossos produtos já têm uma visão de mundo diferenciada. Para elas, é fundamental saber que estão comprando de produtores que respeitam a legislação ambiental e que adotam meios de produção ambientalmente sustentáveis e socialmente justos.

As empresas de sucesso nos próximos anos serão aquelas empenhadas em melhorar seu processo produtivo de forma a gerar o menor impacto ambiental possível. Quem não seguir essa tendência vai ficar para trás e perder mercados consumidores.



3.5. O CÓDIGO FLORESTAL E A CANA-DE-AÇÚCAR

Por Bertholdino Junior (gerente de Sustentabilidade da Usina Coruripe – Alagoas)

O novo Código Florestal veio para dar segurança jurídica ao setor. A lei anterior, de 1965, era ultrapassada em vários aspectos. As alterações e novidades apresentadas pela versão atual do código tornam a lei aplicável na prática. Agora, é possível efetivar e cumprir a lei colocando a produção no trilho da legalidade.

A nova lei permite, por exemplo, a compensação da Reserva Legal fora da mesma microbacia em que a propriedade se encontra. Antes, isso não era possível, o que implicava na conversão de terras produtivas para o reflorestamento da vegetação nativa. O artigo 61-A, com sua regra da escadinha, também trouxe vantagens para as pequenas propriedades. Em resumo, o novo Código Florestal tem o potencial de promover equilíbrio social, econômico e ambiental. São vantagens para todos os setores, não apenas para o da cana-de-açúcar.

Alterar o Código Florestal neste momento em que ainda se busca sua implementação não faz sentido. Antes de pensar em mudanças, é preciso implementá-lo. Enquanto isso não for feito, mais insegurança jurídica vai haver, o que, conseqüentemente, levará a mais tentativas de mudanças na legislação.

É preciso, sim, regulamentar os Programas de Regularização Ambiental em todos os estados. Grande parte do setor de produção de cana-de-açúcar já realizou o Cadastro Ambiental Rural (CAR) e espera pelo PRA para poder legalizar suas áreas.

O atraso na implementação dos mecanismos do Código Florestal gera um clima de insegurança jurídica, e esta demora nos PRAs, por exemplo, leva a uma perda da credibilidade da eficácia da lei pelos mercados internacionais, prejudicando acordos comerciais.

Esses acordos já cobram a legalidade das áreas de produção e, apesar de o CAR ser utilizado dessa forma, sem a implementação dos PRAs, o cadastro perde sua validade. Portanto, para o setor da cana-de-açúcar, o que mais importa no momento é a implementação do Código Florestal e não de novas alterações em suas regras.



3.6. O CÓDIGO FLORESTAL E A SILVICULTURA

Por Patrícia Machado (Indústria Brasileira de Árvores – IBA)

O novo Código Florestal criou o Cadastro Ambiental Rural, instrumento que permite conhecer, gerir e relatar dados da vegetação nativa em áreas privadas. Essa ferramenta permite que o país conheça em detalhes dados fundamentais para a conservação da biodiversidade, acompanhe o processo de adequação à nova lei e dê transparência sobre os remanescentes de vegetação nativa nas propriedades e posses rurais.

Observamos que a pandemia de Covid-19 acelerou tendências. Os consumidores e investidores estão cada vez mais exigentes em relação a produtos e serviços sustentáveis, bem como à necessidade da rastreabilidade de toda a cadeia de produção.

A bioeconomia está sendo amplamente debatida, e a valorização da floresta em pé, algo que inclui pagamentos por serviços ecossistêmicos, tornou-se uma oportunidade. Vale, ainda, mencionar que os acordos comerciais, antes pautados apenas em visões econômicas e políticas, começam a dar destaque para a sustentabilidade e a observância de compromissos internacionais, entre os quais as Convenções do Clima e da Biodiversidade, além de outras normas, parâmetros e padrões de âmbito nacional, regional ou multilateral. Nesse cenário, qualquer desrespeito ao Código Florestal – ou alterações que o afrouxem – seriam entendidos como retrocessos inaceitáveis, gerando insegurança jurídica para os diversos setores usuários da terra e afetando a imagem do Brasil junto a negociadores, investidores internacionais e consumidores.

Por outro lado, o pleno e transparente cumprimento do Código Florestal pode aumentar a cobertura florestal do país em cerca de 15% até 2050. Sendo assim, não apenas por imposição da mencionada realidade ou porque o mundo está mais exigente, a verdade é que o Código Florestal interessa ao Brasil e aos brasileiros.

Por sua vez, a silvicultura terá grande importância na retomada verde da economia e nos acordos comerciais à luz das metas estabelecidas nacionalmente. Trata-se de um setor que fornece matéria-prima renovável para mais de 5 mil produtos e subprodutos, com enorme potencial para substituir outras não renováveis, como as de origem fóssil.

Portanto, o pleno cumprimento e a adequada implementação do Código Florestal são condições centrais. Para contribuir para esse futuro pautado em uma economia de baixo carbono, a silvicultura depende do código como baliza e diretriz.

Não podemos admitir espaço para insegurança jurídica, ainda mais em um setor que demanda investimentos e planejamento de longo prazo.



3.7. O CÓDIGO FLORESTAL E O CAFÉ

Por Brígida Salgado (cafeicultora, coordenadora de projetos na Cooperativa de produtores orgânicos e biodinâmicos e diretora-presidente da Cooperbio) e **Fábio Lúcio Martins Neto** (Agrobiota – Soluções em Agricultura Ecológica Ltda)

Pensando em uma visão de futuro do Código Florestal e da cafeicultura, o produtor brasileiro pode demonstrar para o mundo que, nas propriedades com café, há um grande percentual de áreas com fins conservacionistas (APPs e Reservas Legais). Do ponto de vista ecológico e de serviços ambientais, isso é extremamente importante para a sustentabilidade dessas propriedades. Além disso, seguir o Código Florestal reforça a imagem do cafeicultor como alguém que quer preservar os recursos naturais.

A busca pela sustentabilidade no campo – que em outros países tem sido estimulada por meio de protocolos e acordos – aqui no Brasil é lei. Portanto, a cafeicultura pode ter uma grande vantagem competitiva no mercado internacional. Muitas empresas, em especial americanas, canadenses, europeias e japonesas, já valorizam a preservação ambiental alcançada por meio do Código Florestal, o que pode tornar o café produzido no âmbito da legalidade muito mais competitivo.

Políticas e normas que inviabilizem a implementação do Código Florestal podem ser muito ruins tanto para o mercado do café quanto para a conservação dos recursos naturais. Por falta de conhecimento ambiental ou por necessidade econômica, muitos produtores poderiam abrir mão de áreas atualmente preservadas pelo Código Florestal para ampliar seus cultivos. Consequentemente, isso poderia promover o desmatamento com todas as consequências, tais como colocar em risco os recursos hídricos, a biodiversidade e os serviços ecossistêmicos essenciais para o cultivo de café, tais como o controle natural de pragas e a polinização, além de aumentar as emissões de carbono.

Em termos de mercado, uma flexibilização da lei traria uma imagem muito ruim para a produção brasileira, levando a uma perda da vantagem competitiva que temos no mercado internacional ao seguir o Código Florestal. Além disso, especialmente após o início da pandemia de Covid-19, houve um grande aumento na busca de cafés agroecológicos produzidos de modo sustentável. Portanto, uma flexibilização do Código Florestal nesse momento seria extremamente prejudicial para o nosso mercado.

Pensando também no papel da agricultura nas emissões de carbono e nas mudanças climáticas, se houver uma flexibilização do Código Florestal, o desmatamento poderá aumentar. Em relação à cafeicultura, esse desmatamento poderia ocorrer sobretudo em áreas muito frágeis de Cerrado e Mata Atlântica, por meio de uma expansão das culturas para as áreas de matas ciliares ou de Reserva Legal, aumentando as emissões de carbono e, conseqüentemente, o aquecimento global.



3.8. O CÓDIGO FLORESTAL E O ACESSO AO CRÉDITO RURAL

Por Alexandre Igari (professor no curso de bacharelado em Gestão Ambiental da Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo – USP)

Em 1965, foram instituídos o segundo Código Florestal Brasileiro (Lei Federal nº 4.771) e a Lei de Crédito Rural (Lei Federal nº 4.829). O segundo Código Florestal, que simplificava e propunha parâmetros de conservação mais objetivos em relação ao Código Florestal de 1934, fundamentava-se na proposição de que a conservação obrigatória da vegetação nativa nas propriedades rurais reduziria a degradação dos recursos hídricos e dos solos, o que permitiria resguardar a produtividade das áreas agropecuárias.

Enquanto isso, a Lei de Crédito Rural financiaria os investimentos para a modernização da agropecuária brasileira, segundo os preceitos da emergente Revolução Verde, por meio da intensificação da mecanização, da expansão da irrigação e da utilização ampla de agroquímicos⁸⁰. Assim, o segundo Código Florestal e a Lei de Crédito Rural aparentemente convergiriam e se complementariam para fomentar a produtividade, a produção e a competitividade dos produtos agropecuários nacionais.

Contudo, uma vez que o capital econômico é escasso e oneroso (sem o efeito do crédito rural subsidiado), o proprietário rural priorizaria a produção agropecuária nas terras mais produtivas, deixando a cobertura com vegetação nativa restrita às áreas de produtividade marginal⁸¹. Assim, na medida em que se alivia a restrição de capital econômico para investimento, custeio e comercialização de produtos agropecuários, a Lei de Crédito Rural confere maior produtividade e competitividade à agropecuária brasileira, o que aumenta o custo de oportunidade para conservação e o risco de conversão para uso antrópico da vegetação nativa nas propriedades rurais.

A Lei de Crédito Rural carrega ainda uma contraposição quanto ao segundo Código Florestal. O artigo 37 da referida Lei de Crédito Rural não permite que o cum-

primento de obrigações fiscais e previdenciárias, assim como o cumprimento do Código Florestal, sejam exigibilidades para a concessão de crédito. Há, então, uma acomodação histórica dos descumprimentos do Código Florestal na concessão de crédito rural. Ocorre, assim, um incentivo econômico perverso, na medida em que financiamentos e empréstimos com subsídios públicos podem ser concedidos a tomadores que eventualmente tenham passivos fiscais, previdenciários e de conservação de vegetação nativa.

O atual Código Florestal condiciona, em seu artigo 78-A, a concessão de crédito rural, em qualquer modalidade, à inscrição dos imóveis rurais no CAR. O que aparentemente representaria um avanço para a correção da incoerência histórica do artigo 37 da Lei de Crédito Rural representa, na verdade, uma medida praticamente inócua quanto ao cumprimento em curto e médio prazos dos novos parâmetros para a conservação da vegetação nativa. Primeiramente, ela exige somente a inscrição no CAR, e não o efetivo cumprimento dos parâmetros legais. A adequação aos requisitos legais de APP e Reserva Legal fica relegada à posterior adesão e atendimento das exigências dos PRAs. Em segundo lugar, os prazos para efetivação da inscrição no CAR e para operacionalização dos PRAs foram sucessivamente postergados desde a regulamentação da lei⁸².

O crédito rural é distribuído de forma bastante desigual entre as regiões do país, desde os primeiros relatórios consolidados em 1969⁸³. Tanto a região Sul, que desde 1975 lidera as concessões de crédito rural, quanto a região Norte, que desde 1969 recebe os menores montantes, destacam-se na perda de vegetação nativa e no avanço da agropecuária.

A pecuária extensiva, pouco tecnificada e presente em áreas onde o custo da terra é baixo, é menos sensível às restrições de capital financeiro; portanto, o crédito

80 - Igari, A. T.; Pivello, V. R. Crédito rural e código florestal: irmãos como Caim e Abel?. *Ambiente & Sociedade*, 14(1), 133-150, 2011.

81 - Igari, A. T.; Tambosi, L. R. Agribusiness and Socioeconomic Drivers of Land Cover Change in Brazil. In *Biodiversity in Agricultural Landscapes of Southeastern Brazil*. Berlin, Boston: De Gruyter, 2016.

82 - Ver seção 1.2.

83 - Sousa, S. et al. Crédito Rural no Brasil: evolução e distribuição espacial (1969-2016). *Confins. Revue franco-brésilienne de géographie/Revista franco-brasileira de geografia*, (45), 2020.

rural subsidiado também é menos atrativo. O avanço dessas áreas agropecuárias ocorre por conversão barata – e recorrentemente ilegal – de áreas de vegetação nativa para pastos. A facilidade e o baixo custo dessa conversão inviabilizam iniciativas de investimento em recuperação ou manutenção da capacidade produtiva dos pastos já explorados. Esse é um cenário característico – mas não exclusivo – da região Norte. Além disso, a informalidade (ou ilegalidade) fundiária coloca essas propriedades à margem das exigências mínimas do crédito rural.

O crédito rural sempre foi dominado por grandes produtores capazes de oferecer garantias e lidar com os complexos trâmites para a concessão dos financiamentos. Os ganhos de escala, a tecnificação das atividades, a integração à agroindústria e às cadeias produtivas e o acesso aos centros consumidores estreitam a relação da agropecuária com o crédito rural em todas suas modalidades. Isso aconteceu primeiro no Sul e no Sudeste, e vem intensificando-se especialmente no Centro-Oeste. A conversão de vegetação nativa passa a ser menos influenciada pela facilidade de apropriação das terras, e mais em decorrência do alto custo de oportunidade para sua conservação, uma vez que os investimentos podem tornar a atividade agropecuária mais produtiva, mais lucrativa e com acesso facilitado aos mercados consumidores internos e externos.

Portanto, a conversão de vegetação nativa para uso agropecuário pode ocorrer em duas frentes: uma bastante independente dos recursos do crédito rural, em fronteira agrícolas, onde o custo da terra é muito baixo; e outra em que a conversão decorre justamente do acesso a recursos financeiros baratos, que são capazes de expandir e potencializar as atividades agropecuárias em áreas anteriormente pouco atrativas ou viáveis. Desvencilhar-se desse paradoxo passa por frear e limitar a fronteira agropecuária, de modo que a terra deixe de ser passível de apropriação livre e ilegal.



Paralelamente, seria preciso rever o artigo 37 da Lei de Crédito Rural. Os bancos, com acesso ao CAR, aos PRAs e a outras bases públicas de dados, teriam melhores condições de priorizar e deveriam dar melhores condições aos financiamentos que trouxessem maior ganho ambiental e social. O crédito rural também poderia intensificar os investimentos no Programa ABC e favorecer investimentos para a recuperação e conservação de pastagens de forma a promover a integração pecuária-lavoura-floresta, além de priorizar o financiamento da comercialização em cadeias produtivas com certificações socioambientais. Programas como o Pronaf deveriam receber a atenção, os recursos e a desburocratização necessários para superar a histórica concentração do crédito nos grandes produtores. Dessa maneira, os subsídios públicos ao crédito rural poderiam trazer retornos ambientais mais justos à sociedade.

Nota técnica sobre crédito rural e Código Florestal

Escaneie o QR Code ao lado para acessar mais informações sobre o histórico, contexto presente e análise das relações entre crédito rural e Código Florestal.





CAPÍTULO 4

ESTRATÉGIAS PARA AVANÇAR NA IMPLEMENTAÇÃO DO CÓDIGO FLORESTAL

4.1. ANÁLISE E VALIDAÇÃO DO CADASTRO AMBIENTAL RURAL

Por Kaline de Mello e Alice Brites

(Laboratório de Geoprocessamento – GeoLab da Universidade de São Paulo – USP/Esalq)

A validação dos dados do CAR é uma etapa essencial para a implementação dos PRAs nos estados e precisa ser viabilizada com urgência. No entanto, muitos estados seguem sem definições claras para o processo de análise do CAR. Além da limitação técnica, os órgãos responsáveis não têm um critério de priorização, ou seguem critérios que não contribuem para a otimização da implementação do código, como, por exemplo, a idade. Assim, o processo de validação em curso, além de se apresentar em estágio inicial, é lento e carece de estratégias de otimização, como, por exemplo, a priorização de áreas com maior passivo ou com maior ativo, ou áreas com elevada pressão de desmatamento, entre outros critérios considerados no programa ValidaCAR⁸⁴.

Um dos motivos pelos quais os estados não avançaram na avaliação otimizada dos registros do CAR foi a espera pela implementação de uma plataforma nacional de análise dinâmica do cadastro, conforme uma promessa do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa)⁸⁵. O sistema dinamizado seria uma forma de facilitação do trabalho dos técnicos nos estados, funcionando como uma pré-análise dos cadastros, selecionando apenas aqueles com inconsistências (como sobreposições) para a verificação caso a caso. Todavia, essa promessa do governo federal nunca se concretizou, e os estados agora começam a tomar a frente do debate.

⁸⁴ - ICV. *Caminhos para a validação do CAR na Amazônia e Cerrado*. 2019. Disponível em: <https://www.icv.org.br/2020/01/saiba-como-esta-a-validacao-do-car-na-amazonia-e-no-matopiba/>. Acesso em: 01/02/2021.

⁸⁵ - SFB. *Encontro do CAR visa definir estratégias de implantação da análise dinamizada*. 2020. Disponível em: <https://www.florestal.gov.br/ultimas-noticias/1928-encontro-do-car-visa-definir-estrategias-de-implantacao-da-analise-dinamizada>. Acesso em: 01/02/2021.

A proposta do OCF – com o programa ValidaCAR – consiste nessa etapa anterior ao trabalho do técnico. Os dados gerados pelo programa mostram que uma quantidade muito grande dos imóveis cadastrados não têm déficit de Reserva Legal, e apresenta pequeno déficit de APP. Para esses imóveis, esforços de validação caso a caso não fariam sentido. Eles poderiam ser validados automaticamente com ferramentas simples de georreferenciamento. Para imóveis com déficit de Reserva Legal, a validação dessas áreas consequentemente geraria a validação da APP no mesmo imóvel, o que poderia justificar o esforço da validação.

Uma vez que visitar todos os 6.295.982 imóveis cadastrados⁸⁶ é uma missão inexecutável, selecionar os imóveis que passarão por visita técnica e os que serão validados automaticamente é imprescindível. A avaliação de sobreposições e estimativas de déficit feita por vários laboratórios de pesquisa no Brasil, incluindo membros e parceiros do OCF⁸⁷, demonstra que a maioria dos imóveis poderia ser validada automaticamente (maioria de imóveis pequenos, sem déficit de Reserva Legal e com faixa de APP reduzida a 5, 8 ou 15 metros).

E os imóveis com déficit de Reserva Legal ou sobreposição substancial? Esses devem passar por validação caso a caso, porém seguindo critérios de prioridade: considerar áreas de maior déficit ou maior ativo, por exemplo, significaria validar metade da área cadastrável com baixo custo (ValidaCAR), maximizando a área a ser validada.

Todo o esforço feito pelos estados desde 2012 para cadastrar os imóveis – com contratação de empresas, universidades e consultorias – está sendo desperdiçado devido à demora do governo federal em propor uma solução para a validação automatizada do CAR. A vontade política para que esse sistema seja implementado também deve ser considerada.

Quando a validação do CAR encontra inconsistências nas informações declaradas, o cadastro pode ser cancelado, o que pode gerar insatisfação no setor e desconforto político. O simples cadastro do CAR vem sendo utilizado como certificação ambiental ou como critério para a obtenção de crédito rural. Isso não parece correto, uma vez que muitos cadastros apresentam sobreposições, por exemplo, com Unidades de Conservação ou terras indígenas. Durante a validação, esses imóveis seriam cancelados ou classificados como pendentes, criando obstáculos à obtenção do crédito rural, por exemplo.

Em 2021, temos muito mais instrumentos para implementar o Código Florestal do que em 2012, quando a lei foi aprovada. O CAR foi bem-sucedido, assim como as melhorias no sistema de monitoramento do uso da terra do Inpe, o MapBiomas e outras plataformas. Pode-se afirmar o mesmo em relação aos avanços na modelagem do Código Florestal⁸⁸, que incluem aprimoramentos nos procedimentos automáticos. Esses avanços representam um compromisso efetivo com a pauta. Portanto, os estados devem assumir esse protagonismo na implementação de seus sistemas de validação dinamizada do CAR para acelerar a implementação dos PRAs em seus territórios.

Além disso, as instituições financeiras e os compradores de *commodities* também desempenham um papel crucial na pressão pela validação do CAR. O setor bancário poderia ir além de exigir o CAR, requerendo a validação do cadastro para diminuir riscos. Os compradores de *commodities* também precisam dar esse passo além da verificação do registro no CAR. Há alguns exemplos de compradores de carne e soja que vêm implementando sistemas de rastreamento da cadeia, em que a validação do CAR poderia ser requisitada.

86 - Sicar. Agosto de 2021. www.car.gov.br.

87 - Lagesa – UFMG; Imaflora; IPAM; GeoLab – USP/Esalq; e outros.

88 - Realizado por diversos grupos de pesquisa, entre os quais Imaflora, USP, UFMG e IPAM.

4.2. PROGRAMA DE REGULARIZAÇÃO AMBIENTAL E OS POVOS E COMUNIDADES TRADICIONAIS: QUEM MAIS CONSERVA OS RECURSOS NATURAIS NÃO TEM ACESSO A POLÍTICAS PÚBLICAS SOCIOAMBIENTAIS

*Por Fernando Gallardo Prioste, Milene Maia Oberlaender (Instituto Socioambiental – ISA),
Isabela Patrícia Camargo Soares da Cruz e Jéferson da Silva Pereira
(Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas – Conaq)*

Vivemos um momento da história em que é imprescindível dizer o óbvio: há milhares de povos e comunidades tradicionais no Brasil⁸⁹, e todos eles têm direitos socioambientais previstos nas legislações nacional e internacional. Contudo, a invisibilidade, a falta de políticas públicas e a violência marcam a existência desses sujeitos coletivos. Apesar de os povos e comunidades tradicionais (PCTs) serem reconhecidos internacionalmente como agentes fundamentais para a conservação e recuperação da biodiversidade e da agrobiodiversidade, não há políticas públicas que impulsionem de modo eficaz os manejos tradicionais que eles praticam.

No momento em que se completam nove anos da aprovação do atual Código Florestal, é necessário reconhecer que os PCTs ainda lutam por políticas públicas, como, por exemplo, o apoio para que seus territórios coletivos estejam inscritos no CAR, um passo fundamental para superar a invisibilidade socioambiental, mas um cenário ainda muito distante⁹⁰. É preciso ir além do registro para desenvolver e aplicar políticas que viabilizem a plena fruição dos direitos por esses povos e comunidades. É preciso que os dispositivos do atual Código Florestal que garantem direitos a povos e comunidades tradicionais sejam realidade nos territórios coletivos. No entanto, como efetivar esses e outros direitos se não existem PRAs dirigidos a tais sujeitos?



⁸⁹ - O Decreto Federal nº 8.750/2016 reconhece formalmente a existência de 29 segmentos de povos e comunidades tradicionais no Brasil, a saber: povos indígenas, comunidades quilombolas, povos e comunidades de terreiro/povos e comunidades de matriz africana, povos ciganos, pescadores artesanais, extrativistas, extrativistas costeiros e marinhos, caiçaras, faxinalenses, benzedeiros, ilhéus, raizeiros, geraizeiros, catingueiros, vazanteiros, veredeiros, apanhadores de flores sempre vivas, pantaneiros, morroquianos, povo pomerano, catadores de mangaba, quebradeiras de coco babaçu, retireiros do Araguaia, comunidades de fundos e fechos de pasto; ribeirinhos; cipozeiros, andirobeiros e caboclos.
⁹⁰ - Segundo dados obtidos pelo Instituto Socioambiental junto ao Serviço Florestal Brasileiro em 01/01/2021, por meio da Lei de Acesso à Informação, há 2.623 territórios tradicionais registrados no CAR. Apenas no que diz respeito a quilombolas, a Fundação Cultural Palmares certificou formalmente a existência de 3.456 comunidades, o que indica haver grande demanda de registro de territórios tradicionais no CAR.



4.2.1. RECUPERAÇÃO AMBIENTAL NOS TERRITÓRIOS COLETIVOS DE POVOS E COMUNIDADES TRADICIONAIS

O CAR é um instrumento fundamental da atual política ambiental brasileira. É por meio desse cadastro que se devem identificar, entre outras questões, os passivos ambientais dos imóveis privados rurais e dos territórios coletivos.

Por sua vez, os PRAs, a serem obrigatoriamente instituídos pelos estados nos termos do art. 59 do Código Florestal, são de adesão obrigatória para viabilizar o acesso às disposições do capítulo XIII da lei. É nesse capítulo que se encontram as disposições relativas à anistia de infrações cometidas até 2008, assim como permissões de usos consolidados em APPs e nas Reservas Legais. Também é nesse capítulo que estão previstas as modalidades de recomposição de áreas degradadas, entre outros benefícios.

Tendo em vista a função do PRA no âmbito do Código Florestal, seria possível questionar, embora equivocadamente, a sua pouca utilidade para os povos e comunidades tradicionais, que muitas vezes têm, em seus territórios, extensas áreas naturais preservadas em função dos conhecimentos e práticas tradicionais que garantem a manutenção da biodiversidade. Contudo, muitos povos e comunidades tradicionais têm sido impedidos de manejar os recursos naturais de modo tradicional em seus territórios devido à falta de políticas de regularização fundiária.

É comum encontrar áreas que deveriam estar sob o domínio desses povos e comunidades, mas que es-

tão degradadas e em posse de terceiros. Um exemplo emblemático dessa situação é a ocupação maciça de territórios quilombolas por plantações de eucaliptos no norte do Espírito Santo.

Ao mesmo tempo, comunidades tradicionais estão historicamente submetidas a políticas de Estado que inviabilizam o manejo tradicional da biodiversidade, mesmo quando há acesso ao território tradicional. Um exemplo disso são os históricos impedimentos à roça de coivara por comunidades quilombolas no Vale do Ribeira.

Além das restrições às práticas de manejo tradicional, não foram poucas as situações em que o Estado, na esteira da chamada Revolução Verde, incentivou e viabilizou práticas agrícolas por comunidades tradicionais que degradaram territórios coletivos.

A relação peculiar que comunidades tradicionais têm com a natureza justifica a elaboração de PRAs específicos. Essa relação entre modos de vida tradicionais e direitos específicos foi destacada como relevante até mesmo pelo STF. É justamente em função desse contexto que devem ser instituídos PRAs específicos para essas comunidades.

Em meio a esse cenário de abandono e incertezas, não restam dúvidas sobre a importância do PRA para os povos e comunidades tradicionais, tampouco sobre a importância dos territórios tradicionais e coletivos para a conservação e recuperação ambiental.

4.3. VIABILIZAÇÃO DO USO DE INSTRUMENTOS ECONÔMICOS PARA A IMPLEMENTAÇÃO DO CÓDIGO FLORESTAL

Por si só, as ações de comando e controle não têm sido suficientes para conter o desmatamento e garantir o cumprimento da legislação ambiental⁹¹. Por isso, incentivos econômicos são essenciais para estimular a mudança de comportamentos, tornando possível evitar, reduzir ou eliminar a degradação da floresta, do solo ou da água⁹².

Nesse sentido, o atual Código Florestal oferece diversas oportunidades ainda pouco exploradas no marco regulatório para a compensação efetiva de esforços em prol da conservação e recuperação de serviços ambientais. Por meio de instrumentos legais como a CRA, o PSA ou o acesso ao crédito rural, é possível criar incentivos ao cumprimento do Código Florestal, facilitando a adequação dos proprietários e, ao mesmo tempo, direcionando esforços de conservação e restauração para áreas prioritárias.

Tais instrumentos econômicos e de mercado são extremamente urgentes, principalmente em um contexto histórico em que produtores com ativos ambientais e que cumprem ou excedem as determinações legais tendem a ser economicamente punidos, ao passo que aqueles que desrespeitam as regras acabam recebendo

prêmios econômicos e legais, como anistias e mudanças nas regras. Cabe aos governos federal e estaduais elaborar políticas públicas de inserção da sustentabilidade no meio rural.

A falta de regulamentação e as incertezas jurídicas de importantes instrumentos são, sem dúvida, uma das questões mais substanciais para a implementação do código, em especial os instrumentos econômicos para a valorização de práticas conservacionistas por parte dos produtores rurais. As incertezas acerca da regulamentação da CRA, dos instrumentos econômicos previstos no artigo 41 do Código Florestal e do próprio PRA acabam beneficiando muitos proprietários rurais com passivos ambientais. Assim, a lei deixa de ser associada a uma pauta positiva de valorização dos produtores que buscam a conformidade, que possuem ativos ambientais e que se propuseram a restaurar suas áreas desmatadas, além de não fornecer alternativas para viabilizar a implementação do PRA.

A seguir, examinaremos os principais instrumentos econômicos previstos na lei, bem como suas oportunidades e desafios nos últimos anos.

Instrumentos econômicos

Escaneie o QR Code ao lado para acessar o relato do seminário “Instrumentos Econômicos de Apoio à Implementação do Novo Código Florestal”, organizado em 2014 pelo OCF com o objetivo de iniciar um diálogo entre a sociedade civil e o governo sobre o tema.



Incentivos econômicos para a regularização ambiental

Este guia elaborado pelo Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia (IPAM) traz uma análise dos incentivos econômicos disponíveis nos estados amazônicos para fomentar a regularização ambiental, além de apontar caminhos para arranjos alternativos para o alcance de diferentes perfis de produtores. O objetivo das propostas é facilitar o entendimento e acesso a esses incentivos, para que se possa avançar na implementação dos Programas de Regularização Ambiental (PRAs).



91 - Börner, J. et al. Post-crackdown effectiveness of field-based forest law enforcement in the Brazilian Amazon. *PLOS ONE*, 10(4), 2015.

92 - Nogueira, J. M.; Borges, L. H. *Incentivos Positivos de Controle do Desmatamento no Brasil*. Ministério do Meio Ambiente., Secretaria de Mudanças Climáticas e Qualidade Ambiental, 2012.

4.3.1. A COTA DE RESERVA AMBIENTAL

Por Pedro Gasparinetti (Conservation Strategy Fund – CSF-Brasil)

As CRAs constituem um mecanismo que permite a compensação de propriedades com déficit de Reserva Legal de áreas desmatadas antes de 2008 por meio da conservação de excedentes de vegetação nativa em propriedades de terceiros. O único mecanismo de compensação de Reserva Legal previsto no Código Florestal permite a compensação também em propriedades pequenas (até quatro módulos fiscais). Trata-se de um mecanismo de flexibilização à adequação, pois propriedades que passaram a ter déficit de Reserva Legal após 2008 não têm a opção de aderir ao sistema CRA, mas sim ao PRA.

O mecanismo de CRAs pode apresentar vantagens tanto do ponto de vista ambiental quanto econômico, quando comparado à alternativa de recuperação dentro da propriedade, pois: (i) para o proprietário em déficit, a

manutenção de áreas de vegetação nativa em terceiros pode ter um custo menor que a recuperação de áreas degradadas dentro de sua própria propriedade; (ii) evita a supressão de áreas com vegetação nativa primária em regiões mais conservadas, como no bioma Amazônia, tendo um maior potencial em termos de serviços ambientais que a recuperação para áreas secundárias, que dificilmente atingem o mesmo nível de biodiversidade de áreas primárias; (iii) beneficia tanto proprietários pequenos (por poderem ofertar CRAs em Reservas Legais constituídas) quanto os proprietários deficitários (por terem maior oferta de áreas para compensação em relação a outros instrumentos de compensação de Reserva Legal); e (iv) apresenta reduzido custo de transação em relação a outros instrumentos de compensação, pois as CRAs podem ser comercializadas numa plataforma *on-line*, como um mercado de bolsa (BVRio).

Cotas de Reserva Ambiental.

O que são, como criá-las e como negociá-las.

Este guia feito pela Bolsa Verde do Rio de Janeiro (BVRIO) apresenta todo o processo de criação das Cotas de Reserva Ambiental (CRAs), inclusive condicionantes; processo de negociação, compra e venda; e outras informações referentes ao processo.



As CRAs foram regulamentadas pelo Decreto Federal nº 9.640, de 28 de dezembro de 2018, que detalha os procedimentos de emissão, registro, transferência e cancelamento de CRAs. Nele, foi definido, por exemplo, que o SFB será responsável pela emissão de CRAs mediante registro em bolsas de mercadorias de âmbito nacional ou em sistemas de registro e de liquidação financeira de ativos autorizados pelo Banco Central do Brasil – processo que está atualmente em discussão entre o SFB e a Bolsa de Valores B3.

Apesar desses progressos, ainda seguem pendentes algumas questões para o pleno funcionamento do mecanismo, como a definição de um sistema de monito-

ramento federal e de acordos entre governadores para permitir o comércio de CRAs entre estados, caso isso lhes interesse.

Outra questão-chave para o avanço do mecanismo é a definição do termo “identidade ecológica”, fato provocado pelo julgamento, por parte do STF, das ADIs relacionadas ao Código Florestal, em 2018⁹³. No julgamento, ficou determinado que a compensação de Reserva Legal pode ser feita apenas “em áreas com identidade ecológica” – termo inexistente na literatura científica, que, em seu lugar, utiliza os termos equivalência ecológica ou similaridade ecológica.

Além disso, o acórdão publicado não deixa claro se a regra se aplica apenas às CRAs. Entretanto, ao mencionar o artigo 48 do Código Florestal, a interpretação geral dos juristas é de que se restringe apenas às CRAs, e não a outros instrumentos de compensação de Reserva Legal. Essas divergências geraram uma insegurança jurídica que deve ser solucionada em normativas, o que ainda não ocorreu. Estudos demonstram que existem distintas definições possíveis para a expressão identidade ecológica, como, por exemplo, recortes por bioma, sub-bacia hidrográfica, ecorregiões, ou áreas prioritárias, o que gera diferentes consequências econômicas e ambientais^{94, 95}.

O principal *trade-off* para compreender as consequências da adoção do conceito de identidade ecológica e a proposição de normativas está na proporção de área conservada por meio de CRAs e de área recuperada mediante um PRA – ou seja, deve haver um balanço entre a oferta de CRAs e a demanda (déficit de Reserva Legal⁹⁶).

Uma definição mais restritiva de identidade ecológica diminui o tamanho dos possíveis mercados regionais de CRAs, resultando em menor potencial de troca e, conseqüentemente, menor adesão ao mecanismo de CRAs e maior adesão ao PRA, resultando em maiores custos de adequação. Por outro lado, uma definição muito abrangente permite que ecossistemas devastados sejam compensados em áreas muito distintas, com composição e funcionalidades totalmente diferentes da original.

Após concluídas as definições pendentes para o sistema federal, os estados terão a oportunidade de regulamentar o mecanismo de CRAs com condições mais restritivas que as do sistema federal. Por exemplo, uma proposta com consequências ambientais importantes é a priorização ou restrição da emissão de CRAs em áreas ecologicamente prioritárias. Esse tipo de priorização é essencial para a eficácia ambiental do instrumento

que, caso não exista, pode fazer com que o mercado se concentre simplesmente em áreas com baixo custo de oportunidade e com pouca relevância ambiental.

Já houve debates sobre o tema no estado de São Paulo, com propostas para a compensação com CRAs em bacias hidrográficas com maior similaridade ecológica, ou em áreas de alto valor ecológico, promovendo um aumento da conectividade de paisagens e da conservação de recursos hídricos⁹⁷. Contudo, as normativas publicadas no ano de 2020 para a regulamentação do PRA de São Paulo não mencionaram a questão da identidade ecológica (SAA nº 55/20; Sima nº 73/20; Sima/SAA nº 03/20; Decreto nº 65.182/20). O mecanismo de CRAs está em fase inicial de desenvolvimento no estado da Bahia, que debate a viabilização e priorização da emissão de CRAs por comunidades tradicionais, para que o mecanismo de compensação possa fomentar a geração de renda por meio de atividades sustentáveis nessas comunidades.

Apesar das pendências em nível federal, o estado de Mato Grosso do Sul já implementou seu sistema de Título de Cotas de Reserva Ambiental Estadual (Decreto Estadual nº. 12.528, de 27 de março de 2008). A expectativa do Instituto de Meio Ambiente de Mato Grosso do Sul é que, uma vez concluídas as definições em nível nacional, o sistema estadual possa ser validado e incorporado ao sistema federal.

De modo geral, o mecanismo de CRAs vem avançando nos últimos anos, tanto em nível federal quanto estadual, embora lentamente. Mesmo assim, os debates vêm amadurecendo e progredindo em diversas instituições, inclusive nos setores financeiro e produtivo. Apesar disso, ainda se espera que os entraves aqui apresentados sejam superados para que o mecanismo de CRAs possa ser finalmente implementado em todo território nacional, gerando recursos para a conservação e uso sustentável do solo.

Cotas de Reserva Ambiental (CRAs) para a conservação e o desenvolvimento sustentável.

Escaneie o QR Code ao lado para acessar o guia produzido pelo Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia (IPAM) que apresenta informações básicas para guiar a tomada de decisões e informar os produtores rurais sobre o sistema das Cotas de Reserva Ambiental.



94 - Mello, K. et al. Achieving conservation targets in Brazil through restoration and compensation schemes without impairing productive lands. *Environmental Science and Policy*, v. 120, pp. 1–10, 2021.

95 - Sparovek, G. et al. *Áreas disponíveis para restauração e compensação de Reserva Legal no estado de São Paulo*. Nota Técnica, Geolab, 2020.

96 - Sparovek, G. *Identidade Ecológica pelo olhar da academia*. Geolab, 2018. Disponível em: <https://codigoflorestal.wixsite.com/tematico/publicacoes>. Acesso em 22/01/2021.

97 - Projeto Temático Biota Fapesp Código Florestal no Estado de São Paulo: <https://codigoflorestal.wixsite.com/tematico>.

4.3.2. PAGAMENTO POR SERVIÇOS AMBIENTAIS

Por Erika Pinto (Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia – IPAM)

O Código Florestal apresenta oportunidades até então pouco exploradas em nosso marco regulatório para a compensação efetiva de esforços em prol da conservação e recuperação de serviços ambientais. No seu artigo 41, o código reconhece:

- l.** pagamento ou incentivo a serviços ambientais como retribuição, monetária ou não, às atividades de conservação e melhoria dos ecossistemas e que gerem serviços ambientais, tais como, isolada ou cumulativamente:
- a)** o sequestro, a conservação, a manutenção e o aumento do estoque e a diminuição do fluxo de carbono;
- b)** a conservação da beleza cênica natural;
- c)** a conservação da biodiversidade;
- d)** a conservação das águas e dos serviços hídricos;
- e)** a regulação do clima;
- f)** a valorização cultural e do conhecimento tradicional ecossistêmico;
- g)** a conservação e o melhoramento do solo;
- h)** a manutenção de Áreas de Preservação Permanente, de Reserva Legal e de uso restrito;

A lei prevê ainda um “programa de apoio e incentivo à conservação do meio ambiente, bem como para adoção de tecnologias e boas práticas que conciliem a produtividade agropecuária e florestal, com redução dos impactos ambientais, como forma de promoção do desenvolvimento ecologicamente sustentável...”.

O artigo 41 contém aspectos fundamentais para a pauta da sustentabilidade no país. Ele concilia as pautas do setor produtivo e do setor florestal; prioriza o público beneficiário, garantindo que as populações mais vulneráveis do ponto de vista socioeconômico e ambiental sejam contempladas nas estratégias de implementação da política; e estimula a criação de instrumentos econômicos, inclusive um mercado de serviços ambientais. A criação de um mercado de serviços ambientais é um caminho promissor para a atribuição de valor econômico

aos bens tratados até então como gratuitos. Apesar de todos os aspectos acima expostos, o artigo 41 não foi regulamentado até hoje.

No Congresso Nacional, o estabelecimento de um marco normativo de PSA mais amplo está em discussão desde 2007. Os principais projetos de lei que tramitavam na Câmara propondo a instituição de uma Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais foram o PL nº 792/2007 e o PL nº 312/2015, fruto de um processo amplo de debate com envolvimento da sociedade civil.

Em setembro de 2019, o PL nº 312/2015 foi aprovado por ampla maioria na Câmara e seguiu para o Senado, onde foi reconhecido como PL nº 5.028/2019. Em dezembro de 2020, após um amplo processo de debate com diversos setores da sociedade, o texto aperfeiçoado do projeto de lei aprovado no Congresso Nacional seguiu para sanção presidencial. Houve vetos da Presidência da República ao texto da lei, mas eles foram, em sua maioria, derrubados na Câmara dos Deputados. A Lei nº 14.119, que institui a Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais (PNPSA), está em pleno vigor.

Vale ressaltar que os aperfeiçoamentos foram feitos de forma a harmonizar o texto com o que o Código Florestal já estabelecia. Ambas as políticas se apresentam oportunas para uma retomada verde em um cenário de recuperação pós-pandemia, em que os investimentos tendem a alavancar um modelo de desenvolvimento resiliente aos impactos das mudanças climáticas.

É importante notar que iniciativas de PSA já existem há anos no país, mesmo na ausência de um marco jurídico em nível federal. Em 2017, um estudo publicado pelas instituições The Nature Conservancy (TNC), Fundação Grupo Boticário, Ministério do Meio Ambiente (MMA) e GIZ identificou 20 tipos de normas jurídicas na Amazônia Legal relacionadas ao tema, entre leis, decretos e portarias⁹⁸.

⁹⁸ - TNC; FGB. *Guia para a Formulação de Políticas Públicas Estaduais e Municipais de Pagamento por Serviços Ambientais*. The Nature Conservancy do Brasil, Fundação Grupo Boticário de Proteção à Natureza, Ministério do Meio Ambiente e Cooperação Alemã (GIZ), 2017. Disponível em: <https://www.tnc.org.br/content/dam/tnc/nature/en/documents/brasil/guia-politicas-publicas-PSA.pdf>

Além disso, vale citar programas de PSA que são referência no país como, por exemplo, o Programa Produtor de Águas da ANA; o Projeto Oásis da Fundação Grupo Boticário; o Programa Reflorestar, do Espírito Santo; o Programa Bolsa Verde, de Minas Gerais; e o Programa de Certificação de Unidades Produtivas Familiares, do Acre.

As fontes de recursos são diversas. O Projeto Oásis, por exemplo, compensa a conservação de recursos naturais e serviços ambientais por proprietários rurais com recursos públicos e/ou privados, dependendo da região onde é implementado (fundos municipais e estaduais, empresas privadas, Banco Mundial, entre outros). Alguns especialistas consideram os recursos de fontes privadas – preferencialmente as que se beneficiam dos serviços prestados – como o modelo mais adequado para um programa de pagamento por serviços ambientais⁹⁹.

No entanto, isso ainda é muito difícil sem a intervenção do poder público. Algumas fontes de recursos potenciais são listadas a seguir:

- Fundos Estaduais de Recursos Hídricos;
- Fundo Nacional de Meio Ambiente, Fundo Amazônia e Fundo Clima;
- Orçamento Geral da União, do Estado, do Município ou de Comitês de Bacias;
- Empresas de saneamento, geração de energia elétrica e usuários (fundos oriundos da compensação pela geração hidrelétrica, por exemplo);
- Compensação financeira por parte de usuários beneficiados;
- Órgãos Internacionais (ONGs, GEF, Bird etc.);
- Financiamento de bancos de investimento (Banco do Brasil e BNDES); e
- ICMS Verde.

O Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICMS) Verde – ou Ecológico – é um bom exemplo de instrumento econômico da política ambiental capaz de desempenhar uma função compensatória e incentivadora. Atualmente, 17 estados brasileiros têm normas que instituem o ICMS Ecológico. A partir da definição de critérios ambientais de repasse de recursos instituídos por meio de leis estaduais, a redistribuição da carga tributária nos estados ocorre para compensar esforços geralmente voltados à conservação florestal devido à presença de Unidades de Conservação e terras indígenas nos limites municipais.

Porém, após o repasse do recurso aos municípios, o seu potencial de estimular uma pauta local de conservação e produção rural sustentável tem sido pouco explorado pelos gestores municipais. Em 2014, o município paraense de Brasil Novo vislumbrou a oportunidade de uso desse recurso para estabelecer um programa de pagamento por serviços ambientais que visava a compensar produtores rurais pela regeneração de APPs em uma bacia hidrográfica crítica para o abastecimento de água na zona urbana. O Programa Conservador das Águas de Brasil Novo foi então instituído pela Lei Municipal nº 192/2014¹⁰⁰. Trata-se de um exemplo de como podemos explorar instrumentos já existentes para promover uma pauta de PSA que contribua para o cumprimento do Código Florestal.

Outra iniciativa, liderada pelo Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia (IPAM) e parceiros com recursos do Fundo Amazônia, comprovou que incentivos econômicos como o PSA podem, ao mesmo tempo, promover a redução do desmatamento e o aumento da renda de famílias de pequenos agricultores familiares. O PSA implementado no âmbito do projeto Assentamentos Sustentáveis da Amazônia, na região da Transamazônica, no Pará, incluía, entre seus benefícios: (i) serviço qualificado e continuado de assistência técnica e extensão rural (Ater); (ii) pagamento por serviços ambientais pela manutenção da cobertura vegetal e melhoria produtiva das áreas já abertas; (iii) regularização ambiental; e (iv) fortalecimento das cadeias produtivas.

99 - Braga S. L.; May P. H. Construindo mecanismos de pagamentos por serviços ambientais (PSA) nos municípios da Amazônia. In *Gestão e governança local para a Amazônia sustentável: notas técnicas* – 3. Maria Cristina Soares de Almeida e Peter H. May (orgs.). Rio de Janeiro: IBAM, 2016.

100 - Pinto, E.; Crisostomo, A. C.; Souza, M. L.; Azevedo, A.; Pereira, D.; Antoun, C. O ICMS Verde como incentivo à conservação do meio ambiente em municípios paraenses. Boletim Amazônia em Pauta nº 9. Brasília: IPAM, 2018.

O resultado foi o aumento da renda bruta das famílias em 177% e uma redução de 75% na taxa anual de desmatamento em comparação com a linha de base definida a partir de uma série histórica de dez anos.

Apesar dos resultados promissores, o projeto enfrentou diversos desafios devido à falta de um marco legal que garantisse segurança jurídica à iniciativa e aos seus beneficiários.

Assentamentos Sustentáveis na Amazônia

Esta publicação do Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia (IPAM) apresenta os resultados do Projeto Assentamentos Sustentáveis (PAS) obtidos entre 2012 e 2017. O projeto promoveu a agricultura sustentável, com inovação tecnológica, assistência técnica e compensação por serviços ambientais, incentivando um novo modelo de produção familiar na Amazônia.



Além da segurança jurídica, alguns aspectos são cruciais para programas de PSA, pois permitem uma transação segura entre o provedor e o pagador de serviço. Vale citar:

- Definição de uma metodologia para a valoração do serviço ambiental a ser provido e compensado, debatida com provedores e pagadores (valoração baseada no custo de oportunidade);
- Critérios claros para o repasse dos recursos, que possam ser monitorados de forma eficiente e com baixo custo (porcentagem de cobertura florestal remanescente, área a ser restaurada com espécies florestais etc.);
- Definição do arranjo financeiro que permita o repasse com o melhor custo-benefício (depósito em conta corrente, transferência via banco postal etc.);
- Plano de monitoramento debatido e validado com atores-chave, com métodos de verificação confiáveis e periodicidade factível (definir a frequência do monitoramento – se anual ou com outra periodicidade – e os mecanismos para verificação do cumprimento dos critérios); e
- Definição clara dos requisitos mínimos para participação no programa (produtores com uma porcentagem mínima de floresta nativa a ser definida para o programa de PSA).

Para as populações mais vulneráveis do ponto de vista socioeconômico, dependentes da integridade dos ecossistemas para a garantia de sua segurança alimentar e de condições dignas de vida, a valoração de serviços ambientais pode desempenhar um papel fundamental.

Nesse sentido, os programas de PSA inter-relacionados com a implementação do Código Florestal trazem uma oportunidade ímpar para a solução de questões socioambientais no território nacional. Além disso, estratégias para conciliar o desenvolvimento econômico, a conservação dos recursos florestais e a redução das desigualdades sociais na Amazônia são fundamentais, especialmente num contexto de recuperação pós-pandemia.

Há avanços importantes no país, conforme mencionado, que precisam ser reconhecidos como estratégicos para a consolidação dos marcos legais, o fortalecimento das iniciativas existentes e a abertura de novas oportunidades.

4.3.3. CRÉDITO RURAL

Por Leila Harfuch (Agroícone)

O crédito rural oficial aprovado a cada safra – Plano Safra – é expressivo no financiamento da produção agropecuária brasileira e representa um dos principais instrumentos de fomento do setor. Entre 2012 e 2015, o financiamento observou uma grande expansão (de 32% para até 37% do Valor Bruto da Produção), apesar de ter havido participação maior em períodos anteriores a 2012. A retomada nesse crescimento se deu no ano da safra 2019–2020¹⁰¹, alcançando 36%.

A capacidade da política pública de manter esse crédito direcionado é limitada, e os desembolsos estão rapidamente voltando aos valores históricos. Três fatores indicam que há evidências de que o crédito rural continuará a perder participação no financiamento do setor agropecuário: (i) a imposição de limites nos gastos com subsídios e sua correção com base apenas na inflação; (ii) a diretriz política de reduzir o volume de crédito direcionado na economia, inclusive o crédito rural; e (iii) a redução na taxa de juros básica da economia (Selic), o que confere mais competitividade aos recursos não oficiais de crédito rural.

Diante desse cenário, a política nacional de crédito rural deve escolher prioridades que justifiquem a contínua alocação de subvenções. O artigo 41 do Código Florestal prevê a criação, pelo Executivo federal, de um programa de apoio e incentivo à conservação do meio ambiente, que promova a adoção de tecnologias e boas práticas que conciliem a produtividade agropecuária e florestal.

É importante recordar que todas as leis florestais anteriores ao Código Florestal de 2012 preconizavam a criação de programas de incentivo à adequação ambiental e adoção de boas práticas, o que, na prática, nunca ocorreu. Nesse sentido, o atual Código Florestal torna explícita a conciliação entre produção e conservação ambiental, o que justifica a concessão de subvenção econômica diante da provisão dos chamados bens públicos.

Em linha com o artigo 41 do Código Florestal, o Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR) vem incorporando incentivos para os produtores adequarem as propriedades rurais às exigências do código, como, por exemplo, a recuperação de vegetação nativa para Reserva Legal e APP. A Resolução nº 4.105 de 2012 (Conselho Monetário Nacional/ Banco Central do Brasil) criou o subprograma ABC Ambiental no âmbito do Programa para Redução de Emissão de Gases do Efeito Estufa na Agricultura. Seu propósito era adequar ou regularizar as propriedades rurais frente à legislação ambiental¹⁰². Já a Resolução nº 4.487, de 2016 (Conselho Monetário Nacional/Banco Central) instituiu a obrigatoriedade de apresentar o registro no CAR como requisito para os produtores acessarem os recursos do SNCR. A exigência do CAR como requisito para obter crédito é um passo natural diante da comprovação de que os produtores estão cumprindo as obrigações do Código Florestal. À medida que o processo de adequação avançar para quem possui passivos a recuperar (o que depende dos PRAs), essas informações acabarão sendo incluídas no extrato do CAR de cada produtor e serão uma exigência para a obtenção de crédito.

Paulatinamente, o SNCR vem incorporando outros incentivos para os produtores rurais se adequarem ao Código Florestal. Tais incentivos se baseiam em propostas de especialistas debatidas com os formuladores da política agrícola e diversos atores do setor agropecuário e instituições financeiras.

Por exemplo, a partir da Resolução no. 4.666, de 2018, o Manual de Crédito Rural (MCR), incluiu, para a safra de 2018–2019, a autorização para financiar os seguintes itens de custeio “agrícola e pecuário: despesas de aquisição de insumos para a restauração e recuperação das áreas de Reserva Legal e das Áreas de Preservação Permanente, inclusive controle de pragas e espécies invasoras, manutenção e condução de regeneração natural de espécies nativas e prevenção de incêndios”¹⁰³.

¹⁰¹ - Este capítulo foi escrito em janeiro de 2021; portanto, não foi possível analisar em sua totalidade os dados da safra 2020–2021.

¹⁰² - Conforme o Manual de Crédito Rural – MCR, descrito no capítulo 13, seção 7, item 1, alínea “c”, inciso VI (MCR 13-7-1-“c”-VI). Acesso em: 13/01/2021.

¹⁰³ - Conforme o MCR capítulo 3, seção 2, item 3, alínea “c” – MCR 3-2-3-“c”. Acesso em: 13/01/2021.

Nos anos seguintes, diversas resoluções ampliaram as operações de crédito de investimento para todo o processo de regularização ambiental, incluindo as CRAs.

No entanto, mesmo com os avanços que o crédito rural trouxe como forma de incentivar a adequação ao código, há obstáculos evidentes que precisam ser vencidos e que, na prática, tornam as linhas de crédito pouco acessadas. A validação do CAR ainda é incipiente nos estados devido à baixa capacidade de investimentos e de execução dos governos.

Sem a validação do CAR, o produtor não terá o aumento de limite do crédito de custeio de 10% autorizado em 2020–2021. Além disso, a ausência de validação limita o acesso ao crédito para a adequação ambiental das propriedades rurais, uma vez que, em grande parte dos estados, o produtor depende da validação para aderir ao PRA e, assim, apresentar um projeto técnico para a recuperação de áreas de APP e Reserva Legal, ou mesmo para adquirir uma CRA. Como resultado, a tomada de crédito para essa finalidade tem sido bastante limitada desde 2012.

Entre os desafios, compete também às instituições financeiras disponibilizar os incentivos do SNCR ao produtor rural. O limite de crédito por beneficiário, desde que inferior ao limite estabelecido no MCR por ano safra, é avaliado pela instituição financeira na análise de risco do produtor, incluindo as garantias apresentadas. De forma geral, as análises de risco para a concessão de crédito não têm considerado o cumprimento do Código Florestal como um dos indicadores, assim como desconsideram as APPs e áreas de Reserva Legal como parte das garantias apresentadas pelo produtor rural.

Um primeiro passo foi dado pela Lei Federal no. 13.986 de 2020, que incluiu os produtos originados de atividades de conservação e manejo de vegetação nativa na Cédula de Produto Rural (CPR), que representa a promessa de entrega de produtos rurais, sendo usada para fins de garantia de operações de crédito rural ou do mercado de capitais.

No ano de 2020, no entanto, o mundo despertou para uma transição global voltada ao desenvolvimento econômico verde. Nesse sentido, ainda que o desmatamento nos biomas brasileiros esteja no radar dos in-

vestidores interessados em aplicar recursos no país, o cumprimento do Código Florestal pelos produtores rurais deve ser visto por esses investidores e instituições financeiras como um ativo ambiental; ou seja, deve ser considerado nas avaliações de risco de crédito e risco socioambiental. Vale lembrar que o eventual progresso na adequação ao código viabilizará um controle efetivo sobre o desmatamento legal, o que contribuirá significativamente para reduzir os riscos das instituições financeiras.

O Banco Central apresentou avanços na pauta de sustentabilidade em 2020 com dois passos importantes: (i) adesão à Rede de Bancos Centrais e Supervisores para Tornar o Sistema Financeiro Mais Verde (NGFS – *Network of Central Banks and Supervisors for Greening the Financial System*), que pode resultar na integração de critérios socioambientais às políticas de crédito e direcionar incentivos para o desenvolvimento verde; e (ii) lançamento da Agenda BC# de Sustentabilidade, que inclui um birô de crédito rural verde.

O birô poderá ser uma plataforma de *open banking*¹⁰⁴ que detalha quais operações de crédito rural do Sistema de Operações do Crédito Rural e do Proagro – Sicom podem ser classificadas como verdes. Com base nisso, disponibiliza informações diversas sobre práticas agropecuárias, tecnologias etc. a serem usadas tanto por produtores quanto por instituições financeiras. Vale ressaltar que a Agenda BC# prevê a ampliação dos incentivos de crédito rural alinhados ao Código Florestal ainda em 2021.

Por fim, o alinhamento do crédito rural ao Código Florestal vem avançando desde 2012, especialmente no sentido de incluir incentivos para o processo de adequação ambiental das propriedades rurais. Tais incentivos se ampliaram entre 2018 e 2020 e têm o CAR como requisito de acesso (desde 2015 no Bioma Amazônia e desde 2019 em todos os biomas).

No entanto, apenas após a efetiva operacionalização desse processo pelos órgãos competentes, haverá um aumento na demanda dos produtores por recursos para a regularização ambiental, assim como a inclusão dos próximos passos do processo de adequação à legislação como requisito de acesso ao crédito rural (por exemplo, a adesão ao PRA).

104 - Sistema que estabelece o compartilhamento das informações de clientes entre as instituições financeiras.

4.4. TRANSPARÊNCIA DOS DADOS DO CÓDIGO FLORESTAL

Por Marcelo Hugo de Medeiros Bezerra, Bruno Grisotto Vello, Leonardo Martin Sobral
(Instituto de Manejo e Certificação Florestal e Agrícola – Imaflo), **Ana Paula Valdiones** (coordenadora do Instituto Centro de Vida – ICV) e **Gerd Sparovek** (Universidade de São Paulo – USP/Esalq)

Desde a aprovação do novo Código Florestal, organizações da sociedade civil têm demandado a implementação transparente e efetiva da lei e a abertura de outras bases de dados associadas à regularidade ambiental dos imóveis rurais e das cadeias do agronegócio. Com base no arcabouço legal que garante a transparência das informações e na mobilização da sociedade civil, houve ganhos em termos de transparência, mas ainda existem muitas lacunas a serem preenchidas.

Um estudo feito pelo Imaflo em 2019¹⁰⁵ identificou que, das 13 categorias de informações buscadas sobre a gestão e implementação do Código Florestal, apenas 38% encontravam-se integralmente disponíveis (figura 5). O restante estava disponibilizado de maneira apenas parcial (31%) ou estava totalmente indisponível (31%).

Figura 5: Transparência ativa das informações do Código Florestal.

Fonte: Morgado et al., 2019.

Dados de desmatamento	parcial
Dados da degradação	parcial
CAR - Dados desagregados	parcial
CAR - Dados cadastrais nacionais	sim
CAR - Shapes dos imóveis cadastrados	sim
Termos de Cooperação - íntegra dos documentos	não
Termos de Cooperação - mecanismos de acompanhamento	não

Governança da implementação da política	sim
GAICF - Membros	não
GAICF - Pautas e Atas	não
Autorizações de supressão da vegetação emitidas pelo IBAMA	parcial
Autos de infrações florestais emitidos pelo IBAMA	sim
Áreas embargadas pelo IBAMA	sim

105 - Morgado, R.P. et al. Sob a lupa do Governo Aberto: uma análise das políticas de Clima, Floresta e Agricultura no Brasil. *Sustentabilidade em Debate*, nº 9, abril de 2019.

Em análises realizadas em 2017 e 2020¹⁰⁶, observou-se que o CAR apresenta um nível de abertura de apenas 55%, sem avanços identificados no período analisado. No entanto, sua abertura, ainda que parcial, já permitiu a realização de estudos e análises que apontam o potencial do cadastro para subsidiar o planejamento do uso da terra e da conservação nativa em escala regional, além de estimar o passivo ambiental no país^{107, 108, 109, 110}.

Apesar da importância do CAR e da possibilidade que ele oferece de gerar diversas análises (desde a criação do Sicar), ainda há importantes restrições de transparência e abertura que limitam todo seu potencial de uso pela sociedade.

A principal limitação da base é não disponibilizar todos os seus dados, com nome completo e CNPJ/CPF dos proprietários, o nome da propriedade e as informações do registro do imóvel. Alguns governos estaduais, no entanto, têm fornecido exemplos mais positivos de transparência. É o caso de Mato Grosso¹¹¹ e do Pará¹¹², que disponibilizam integralmente os dados do CAR por meio de suas plataformas estaduais.

Vale salientar que os dados disponíveis no Sicar são autodeclarados pelos proprietários e devem ser validados pelos órgãos ambientais estaduais para a posterior elaboração dos PRAs. O processo de validação do CAR também permanece pouco transparente. Entre os estados, o único que apresenta uma base espacial com essas informações é Mato Grosso¹¹³. Da mesma forma, a base contendo os cadastros que firmaram um termo de compromisso para a regularização ambiental só foi encontrada nesse estado¹¹⁴.

Compreender a regularidade ambiental de um imóvel rural envolve acessar outras informações além dos dados do Sicar. O Termômetro do Código Florestal¹¹⁵ apresenta índices de transparência ativa¹¹⁶ sobre informações públicas relacionadas à regularização ambiental de imóveis rurais nos diferentes estados do Brasil. Os resultados desse levantamento indicam uma baixa transparência. Com um índice médio geral de apenas 18% em 2019, o cenário é de obscuridade nos dados ambientais.

A comparação com uma avaliação anterior da implementação do Código Florestal realizada pelo OCF (2016–2017; figura 6) demonstra que poucas ações foram realizadas para mudar essa situação. Entre 2017 e 2019, houve aumento de apenas 2%, impulsionado por uma maior disponibilização de informações pelos órgãos do governo federal e dos estados de Mato Grosso, Ceará, Rio Grande do Sul e Roraima, além do Distrito Federal.

Em 2019, 19 estados apresentavam índices inferiores a 20%. Isso significa que informações relevantes para entender a regularidade ambiental dos imóveis rurais naquelas unidades federativas não estavam acessíveis à sociedade, ou estavam disponíveis em formato, atualização ou detalhamento inadequados, o que dificultava seu uso.

106 - Bezerra, M. H.; Morgado, R. P. Dados Abertos em Clima, Floresta e Agricultura: uma análise da abertura de bases de dados federais (2017-2020). *Perspectiva Imaflores*, n.º 8, junho de 2020.

107 - Guidotti, V. et al. Números detalhados do novo Código Florestal e suas implicações para os PRAs. *Sustentabilidade em Debate*, Imaflores, n.º 5, maio de 2017.

108 - Freitas, L. F. et al. Offsetting legal deficits of native vegetation among Brazilian landholders: Effects on nature protection and socioeconomic development. *Land Use Policy*, v. 68, 2017.

109 - Pinto, L. F. et al. Código Florestal: a abrangência e os vazios do CAR. Quanto e quem falta. *Sustentabilidade em Debate*, v. 8, agosto de 2018.

110 - Rajão, R. et al. The rotten apples of Brazil's agribusiness. *Science*, v. 369, n.º 6501, 2020.

111 - Dados do CAR de Mato Grosso. Disponível em: <https://monitoramento.sema.mt.gov.br/simcar/tecnico.app/publico/mapa>.

112 - Dados do CAR do Pará. Disponível em: <http://car.semas.pa.gov.br/>.

113 - É possível acessar dados de cadastros nas seguintes situações: aguardando.

114 - Valdiones, A. P.; Bernasconi, P. Do papel à prática: a implementação do Código Florestal pelos Estados brasileiros. *Transparência Florestal Mato Grosso*, n.º 11, ano 6, maio de 2019. Cuiabá: Instituto Centro de Vida, 2019.

115 - Este aplicativo é uma iniciativa do Observatório do Código Florestal e busca disponibilizar informações e dar transparência à aplicação da Lei. O download pode ser feito pela Play Store.

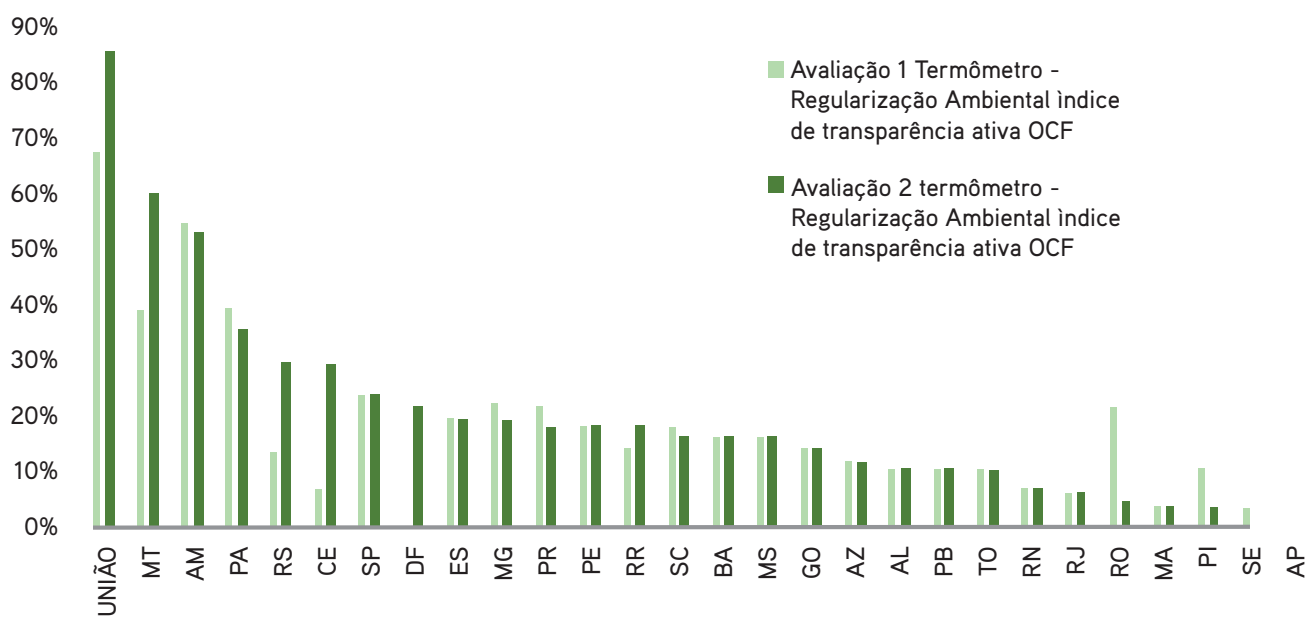
116 - Transparência ativa é entendida como a divulgação de informações de interesse geral pelos órgãos e entidades públicas, independentemente de terem sido solicitadas.



Shutterstock

Figura 6: Variação entre os índices de transparência ativa da regularização ambiental em 2016–2017 e 2018–2019.

Fonte: Elaborado com informações disponíveis no Termômetro do Código Florestal.



A disponibilização das informações geridas pelos órgãos federais foi a mais bem avaliada. Com o maior índice de transparência (86%), órgãos federais como o Inpe e o Ibama mantêm bases de dados relevantes e abertas à sociedade, como aquelas relacionadas aos mapeamentos e alertas de desmatamento na Amazônia e Cerrado e às áreas embargadas.

É consenso entre os diversos setores da sociedade que a criação do CAR foi um marco positivo não apenas para o Código Florestal, mas também para a governança ambiental no Brasil. É necessário que as lacunas ainda existentes relativas à sua transparência e abertura sejam sanadas para que seja possível alinhar a produção à conservação ambiental, trazendo benefícios para toda a sociedade brasileira.

Nota técnica sobre a Transparência dos dados do Código Florestal

Escaneie o QR Code ao lado para acessar mais informações sobre o *status* da transparência dos dados sobre a implementação do Código Florestal.



Sob a lupa do governo aberto: uma análise das políticas de clima, floresta e agricultura no Brasil

Este estudo feito pelo Instituto de Manejo e Certificação Florestal e Agrícola (Imaflora) apresenta os princípios de transparência, participação social e prestação de contas sob a ótica do Governo Aberto em relação ao Código Florestal e a outras cinco políticas públicas.



Dados abertos sobre clima, floresta e agricultura: uma análise da abertura das bases de dados federais (2017–2020)

Este estudo feito pelo Instituto de Manejo e Certificação Florestal e Agrícola (Imaflora) utiliza dez critérios para avaliar o grau de abertura de 15 bases de dados federais relacionadas a políticas florestais, agrícolas e climáticas. O estudo compara os resultados obtidos com uma avaliação anterior realizada em 2017.



Do papel à prática: a implementação do Código Florestal pelos estados brasileiros

Este estudo feito pelo Instituto Centro Vida (ICV) levanta a situação da implementação do Cadastro Ambiental Rural (CAR) no país por meio da avaliação de critérios relacionados a capacidade institucional; apoio e mobilização para o registro no CAR; análise dos cadastros; e implementação do Programa de Regularização Ambiental (PRA).



Sugestões de aperfeiçoamento do Sicar para a implementação do Código Florestal.

Escaneie o QR Code ao lado para acessar o relatório produzido pelo Observatório do Código Florestal que avalia se o Sicar atende aos seguintes elementos de boa gestão ambiental: transparência, articulação com outras bases/entes, prevenção de fraudes e prestação de contas.



4.5. COMUNICAÇÃO E DISSEMINAÇÃO DE INFORMAÇÕES NA IMPLANTAÇÃO DO CÓDIGO FLORESTAL

Desde o momento em que foi possível acessar informações sobre a implementação do Código Florestal, em especial com a inauguração do Sicar, os dados vêm sendo utilizados conforme interesses diversos. As inconsistências geradas pelo caráter autodeclaratório do registro dos imóveis rurais no CAR acabam criando oportunidades para a distorção, com base nesses interesses.

Por um lado, instituições de pesquisa vêm investindo grandes esforços em desenvolver metodologias que melhor incorporem as normas da nova lei para que se aproximem ao cenário real frente às inconsistências identificadas nos dados do CAR. Por outro, essas informações muitas vezes têm sido utilizadas para gerar narrativas que reforçam tentativas de flexibilizar a lei e viabilizar a degradação de novas áreas.

Outro desafio na comunicação dos dados sobre a implementação do código é o engajamento da sociedade brasileira que acompanha o cumprimento da lei. É fato que o Código Florestal é um instrumento de difícil absorção pela sociedade, e ainda existem grandes confusões relativas ao entendimento das relações entre produção rural, conservação ambiental e o impacto das decisões individuais na aplicação da lei. Consequentemente, essa questão fica na mão de atores orientados por interesses particulares em detrimento do bem-estar de todos os brasileiros.

4.5.1. FALSAS CONTROVÉRSIAS SOBRE O CÓDIGO FLORESTAL

Por Gerd Sparovek (Universidade de São Paulo – USP/Esalq)

Código Florestal é assunto complexo. Em todas as narrativas relacionadas a esse tema há prós e contras, e tudo, de certa forma, “depende”. Os números e modelagens produzidos por pesquisadores levam a significados diversos, conforme a perspectiva de cada um. Para uns, é anistia; para outros, justiça. Ainda há aqueles que acham que foi pouco. Em comum, todos têm argumentos lógicos e coerentes com sua forma de pensar o mundo e os agentes de sua transformação. Além dessa dificuldade, a complexidade do tema é também um convite para outra ameaça ao conhecimento, que vem se intensificando gradualmente: a falsa controvérsia.

Entretanto, em temas complexos, com prós e contras em todas as narrativas, a lógica do que é a informação correta pode ser algo inatingível. Fato é que o rigor científico, avaliado por artigos e outras formas de

manifestação científica revisadas por pares, ainda é a melhor garantia de credibilidade, transparência e imparcialidade dos fatos apresentados.

Alguns anos antes da aprovação do atual Código Florestal, não havia praticamente nenhum conhecimento científico organizado e específico sobre o assunto. Em pouco tempo, os pesquisadores se deram conta de que o Código Florestal é a lei que regulamenta o uso, a conservação e a proteção de 50% da vegetação nativa do Brasil, e que, portanto, era preciso estudá-lo.

Em pouco mais de uma década, os estudos específicos sobre essa norma jurídica se multiplicaram. Vários grupos de pesquisa do Brasil e de outras partes do mundo, principalmente equipes de modelagem, estudaram exaustivamente o assunto. Atualmente, o conhecimento

sobre o tema é muito mais amplo que em 2012, quando, finalmente, as regras foram definidas – em que pese o fato de elas não terem sido ainda plenamente implementadas.

A literatura científica sobre o assunto aponta claramente que: (a) sem as áreas protegidas pelo Código Florestal, o Brasil não tem condições de honrar seus compromissos firmados em relação à redução de emissões e à conservação de sua biodiversidade; (b) é possível atender à demanda esperada para a agricultura brasileira das próximas cinco décadas sem a necessidade de reduzir a proteção atual do Código Florestal; (c) a maior parte das terras protegidas pelo Código Florestal na forma de APP e Reserva Legal tem baixa aptidão agrícola, ou seja, não têm potencial para serem convertidas em produção agrícola intensiva; e (d) as áreas protegidas pelo Código Florestal em conjunto com as Unidades de Conservação são essenciais para a manutenção de uma paisagem funcional, na qual a produção, os serviços ambientais e a conservação da biodiversidade estejam em equilíbrio. Por si só, as Unidades de Conservação não atendem a esses requisitos.

Sobre esses temas, não há mais debate no meio científico, apenas cabendo estudos visando a seu detalhamento e aprofundamento. Sobre outros assuntos ligados ao Código Florestal, os consensos científicos são menores, como por exemplo, as melhores técnicas de restauração para a enorme demanda do PRA, o custo da restauração e as melhores formas de financiá-lo, entre outros. No entanto, por que temas já pacificados continuam emergindo como controversos?

A informação usada para tomar uma decisão não é toda a informação que existe, mas apenas um pequeno recorte do que chega ao fim da linha decisória. A quantidade de filtros no meio do caminho é enorme, e as falsas controvérsias têm uma enorme chance de serem a principal, ou, às vezes, a única informação considerada na tomada de decisão. Nem sempre o que chega ao final é a verdade, ou a melhor informação que existe.

Os geradores de conhecimento, que o disseminam ou o tornam público, têm a tarefa de evitar que as falsas controvérsias assumam o lugar dos fatos e dos consensos. Para isso, é preciso lidar com questões políticas, em um meio que nem sempre é honesto e que não segue regras éticas ou morais. Muitas vezes, há o envolvimento de apoio e poder que se sobressaem aos dados e fatos.



Pesquisadores e ambientalistas precisam aprender a lidar com essa realidade na implementação da lei ambiental. Como? Ainda não se sabe ao certo. O primeiro passo é ter consciência dessa realidade e de sua necessidade. Por exemplo, como pesquisador, entender que apenas gerar informação e publicá-la não é o suficiente. O cientista precisa se tornar um agente político. Os desafios para a implementação do código são complexos, envolvem enormes interesses econômicos e são estratégicos nas pautas de dominação. É o terreno mais fértil para as falsas controvérsias, uma das maiores ameaças ao uso do conhecimento e da ciência na solução desses problemas.

A tarefa de implementar o Código Florestal no Brasil depende do bom uso do melhor conhecimento existente. Enquanto esse conhecimento não estiver a serviço dessa tarefa, não se alcançará o sucesso na implementação do Código Florestal. Enquanto as falsas controvérsias dominarem a pauta, poucos resultados práticos podem ser esperados.

4.5.2. A IMPORTÂNCIA DA COMUNICAÇÃO EM REDE NA IMPLEMENTAÇÃO DO CÓDIGO FLORESTAL

Por Simone Milach (Observatório do Código Florestal)

O Código Florestal é uma lei com múltiplos protagonistas que sustentam diferentes versões de uma mesma história. A principal lei que regula o uso da terra e a conservação da vegetação em terras privadas carrega, nas entrelinhas, um verdadeiro enredo com disputas de interesses, conflitos e jogos de poder. O processo de edição da nova lei em 2012 levou cinco anos para ser construído e exigiu muito debate, disputa e concessão de todos os lados.

Apesar de a lei florestal afetar diretamente os produtores rurais e as comunidades que vivem no campo, indiretamente ela atinge praticamente toda a sociedade, e seu impacto impõe-se a todos os cidadãos brasileiros. Isso ocorre porque o Código Florestal influencia diversas esferas: o direito coletivo a um ambiente saudável e equilibrado; a segurança alimentar; o direito humano e a violência no campo; a disponibilidade dos recursos hídricos; a sustentabilidade da produção agrícola; a economia e o Produto Interno Bruto (PIB); as disputas por terras; e o cumprimento de acordos internacionais.

Dessa forma, os públicos envolvidos são diversos, e os interesses, conflitantes. Contudo, o mais preocupante, é que a capacidade de influência para o cumprimento ou não da lei é desproporcional. O desequilíbrio tem origem no fato de uma parte importante do jogo do Código Florestal envolver as grandes propriedades rurais, o que faz com que o processo de implementação ainda sofra com uma herança enraizada na cultura do latifúndio no país, e que incide fortemente nas decisões políticas.

Isso faz com que a organização de uma narrativa em torno do cumprimento do Código Florestal seja extremamente desafiadora. Os principais grupos que devem ser ouvidos e aqueles cuja mudança de comportamento é capaz de alterar decisivamente o cenário atual devem ser considerados em uma estratégia de comunicação. Esses públicos englobam pequenos, médios e grandes produtores, agricultores familiares, comunidades tradicionais, setor privado, agentes financeiros, governo, organizações da sociedade civil e as populações urbanas.

A comunicação, diz a teoria, somente é bem-sucedida se o receptor decodificar corretamente a mensagem transmitida pelo emissor. Em um cenário de tensões de interesses e *fake news*, não basta escolher o canal mais apropriado e o melhor código para a mensagem. São elementos importantes do processo a relação construída entre o emissor e o receptor e a credibilidade do emissor da informação percebida pelo receptor.

O fato é que não há um só emissor que consiga construir essa relação de confiança com todos os públicos; em outras palavras, a história da lei florestal não tem um herói unânime. A solução pode estar em uma rede de emissores que se mobilize estrategicamente em torno da meta em comum de implementação do código. As redes de organizações da sociedade civil, graças à sua capacidade de transitar pelo público e o privado, estão bem qualificadas para liderar esse movimento.

Esses arranjos sociais contemporâneos têm se mostrado promissores no enfrentamento dos problemas complexos da sociedade moderna. As alterações ambientais sem precedentes e a velocidade dos eventos nos cenários sociais, políticos e econômicos mostram o quanto tem sido difícil lidar isoladamente com novos desafios.

Para o Código Florestal, que é amplo em sua abrangência espacial e social, uma estratégia de comunicação em rede oferece uma vantagem única, uma vez que as organizações participantes podem atuar com diversos atores e em diferentes regiões do país. Essa característica heterogênea permite uma capilaridade enorme, que amplia o alcance territorial e os públicos, além de aprimorar o relacionamento já construído com cada um deles.

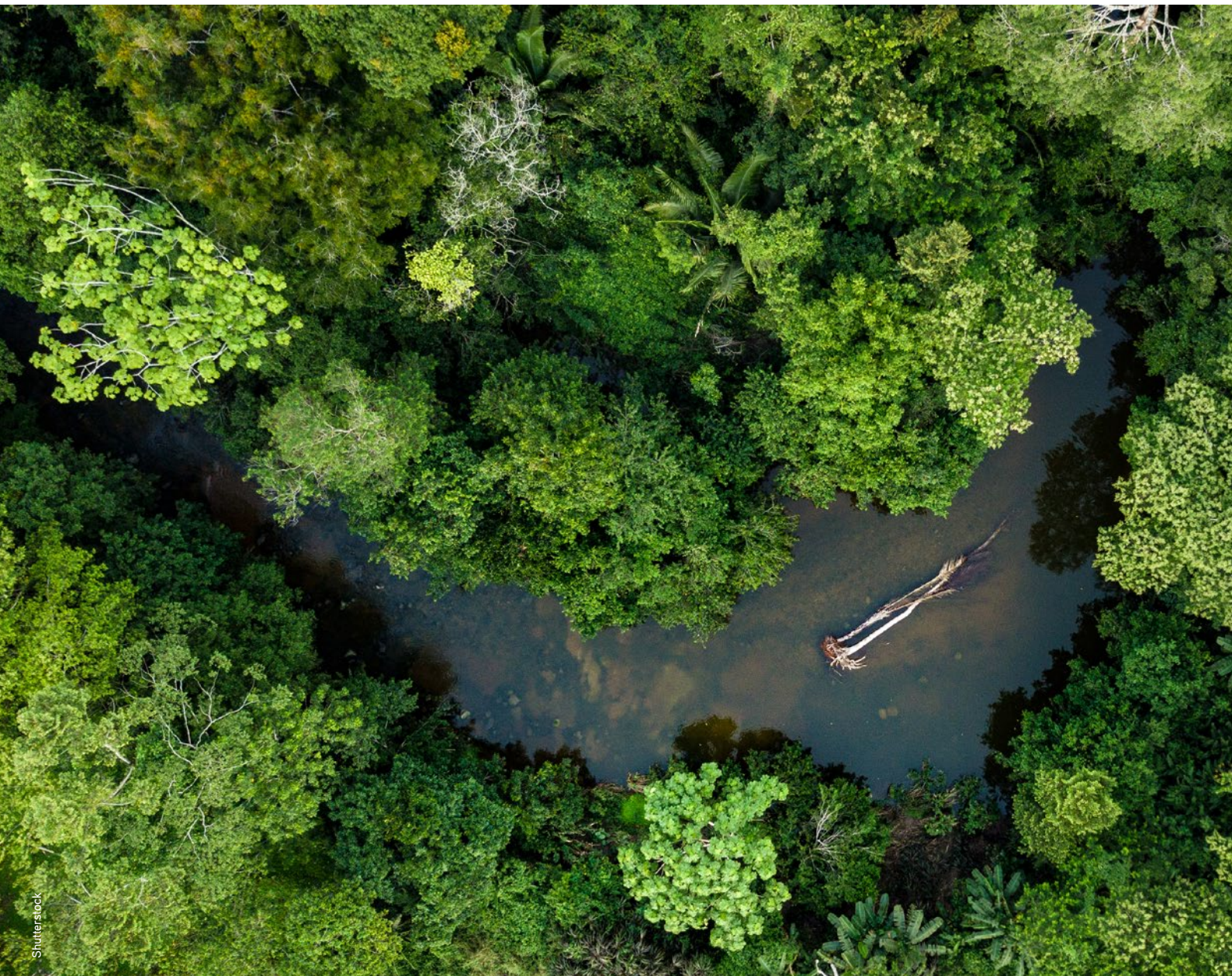
Neste momento em que ainda procuramos colocar o Código Florestal em pé, negocia-se a abolição da herança cultural de um modelo latifundiário de exploração dos recursos naturais – e de direitos humanos – para um modelo baseado na conservação ambiental e na justiça social. Um modelo que só funciona com o envolvimento e pressão de todos os atores.

Para desconstruir um sistema e dar lugar a um novo, a atuação em rede possibilita um esforço energético conjunto e o acordo de uma estratégia de comunicação única. Os caminhos podem ser diferentes para cada grupo, mas o final da história deve ser um só para todos e deve abarcar a conservação ambiental, a justiça social e a produção sustentável.

Outra vantagem da organização em rede é a possibilidade de um esforço conjunto em torno da produção e disseminação de dados socioambientais. A produção de dados de alta qualidade deve estar alinhada à capacidade de divulgação de informações para a sociedade bra-

sileira. É preciso compilar e sistematizar conhecimentos técnicos, jurídicos e científicos sobre proteção florestal e uso sustentável, traduzi-los para uma linguagem adequada para cada público e repassá-los para a sociedade. Aproveitando o arranjo em rede e tendo coragem de ir além, a estratégia de comunicação para uma lei que impacta de tal modo a vida das pessoas deve ser alicerçada na interdisciplinaridade.

É fundamental enxergar o processo como uma oportunidade de desfragmentar visões e de buscar o intercâmbio de conhecimentos sociais e naturais, reatando aos poucos o relacionamento do homem com a natureza.





CAPÍTULO 5

IMPACTO DO OCF NA IMPLIMENTAÇÃO DO CÓDIGO FLORESTAL

Por Kaline de Mello e Alice Brites

(Laboratório de Geoprocessamento – GeoLab da Universidade de São Paulo – USP/Esalq)

A sociedade civil brasileira teve um papel fundamental junto ao governo no desenvolvimento de políticas públicas que levaram à redução do desmatamento entre 2004 e 2012. Ajudou, também, a evitar um retrocesso ainda maior no Código Florestal durante os debates que culminaram com a aprovação da lei em 2012.

Com o objetivo de articular melhor as ações das diferentes organizações na pauta relacionada à lei de conservação da vegetação nativa, algumas das ONGs com maior destaque no Brasil uniram forças para criar, em 2013, o Observatório do Código Florestal (OCF). Nesses quase nove anos de atuação, o OCF cresceu e hoje conta com 34 integrantes e alcance sobre todos os biomas brasileiros (figura 7).

Entre as principais linhas de ação do OCF estão:

- 1** monitoramento da implementação do Código Florestal e de projetos de alteração da lei;
- 2** análises para fornecer dados que apontem diretrizes para a implementação e aumento da transparência;
- 3** divulgação de conteúdo por meio de artigos, vídeos, peças gráficas e publicações;
- 4** promoção de diálogos sobre o Código Florestal em eventos diversos;
- 5** articulação e sensibilização de atores; e
- 6** campanhas de engajamento da sociedade e de tomadores de decisão.

No âmbito dessas linhas, o apoio à implementação da legislação ambiental, a produção de conhecimento por meio de estudos, análises e pesquisas e a promoção do diálogo em debates e fóruns estão entre as principais áreas de atuação dos membros da rede (figura 8). Em relação ao público-alvo, muitas das instituições buscam alcançar a sociedade como um todo e o grupo formado por produtores rurais, governo e setor privado (figura 9).

Figura 7: Atuação do OCF por biomas e regiões do país.

Fonte: Relatório da Rede de Membros do OCF 2019¹¹⁷.

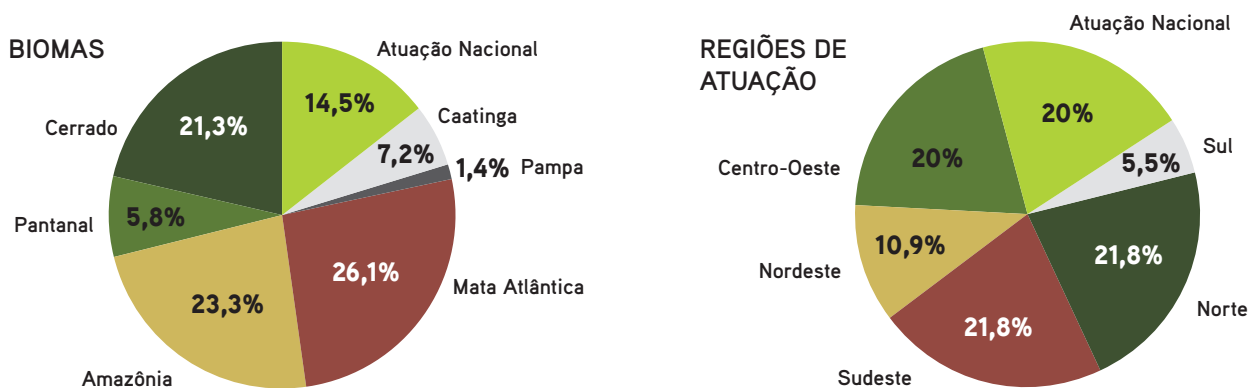
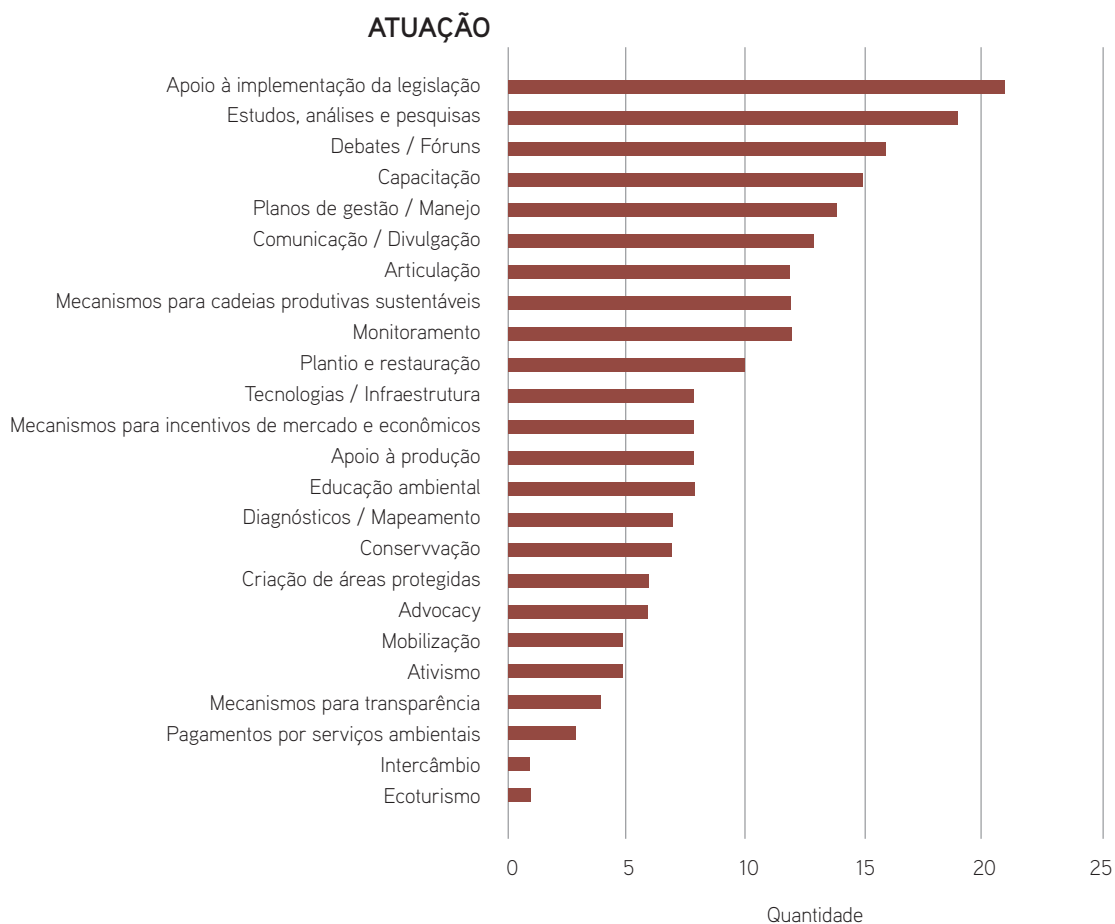


Figura 8: Principal área de atuação das organizações membros do OCF.

Fonte: Relatório da Rede de Membros do OCF 2019.

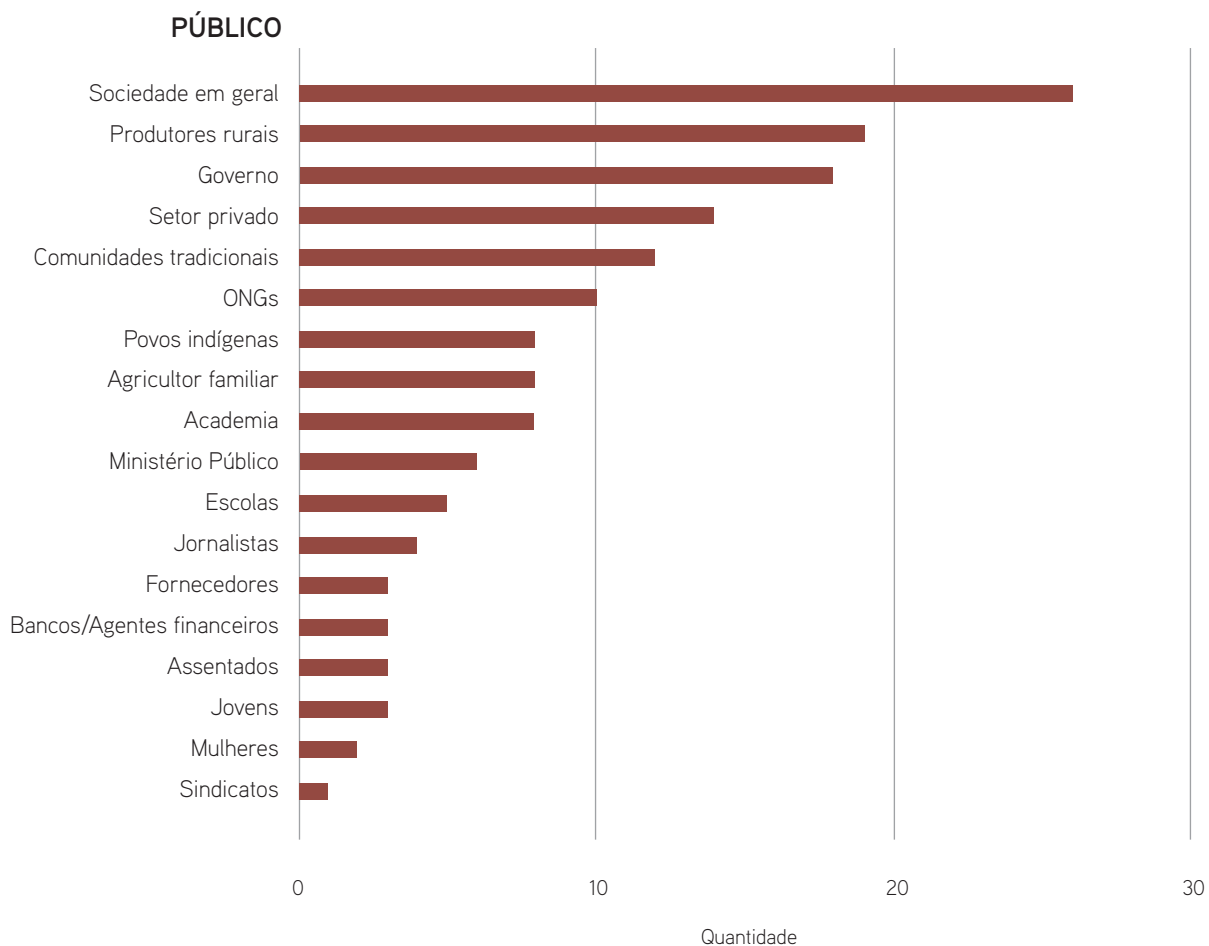


OBSERVAÇÃO: A quantidade refere-se ao número de vezes que a área foi mencionada durante um levantamento realizado pela rede.

117 - Relatório da Rede de Membros do Observatório do Código Florestal, 2019. Disponível em: https://observatoriodoflorestal.org.br/wp-content/uploads/2020/08/Relat%C3%B3rio_OBS_CF_2019-web.pdf. Acesso em: 23/03/2021.

Figura 9: Principal público-alvo das organizações membros do OCF.

Fonte: Relatório da Rede de Membros do OCF, 2019.



OBSERVAÇÃO: A quantidade refere-se ao número de vezes que o público foi mencionado como o principal durante levantamento realizado pela rede.

A seguir, apresentamos uma avaliação da atuação do OCF em relação a diversos temas em suas linhas de ação e que têm impactos diretos na implementação do Código Florestal.

5.1. TRANSPARÊNCIA DOS DADOS DO CÓDIGO FLORESTAL

Desde 2013, o OCF vem defendendo fortemente a abertura dos dados do CAR por meio da articulação com o governo e outras organizações da sociedade civil, campanhas e posicionamento na mídia.

Durante a elaboração do Sicar, a rede trabalhou junto ao SFB esclarecendo quais eram as expectativas de acesso aos dados para a implementação de um sistema transparente. A existência de relatórios mensais do Sicar com informações desagregadas sobre as áreas de Reserva Legal e APPs declaradas e o número total de imóveis por tamanho e município, por exemplo, foram uma das solicitações da rede ao SFB.

Assim, o OCF foi fundamental para a abertura das informações do CAR. Ainda nesse contexto, diversas ações do OCF visam à abertura completa dos dados, com acesso público a informações como nome e CPF ou CNPJ dos proprietários rurais, além de informações sobre o registro do imóvel.

Em 2016, a rede OCF publicou uma carta aberta posicionando-se contra a decisão da Secretaria de Meio Ambiente do Estado de São Paulo de não disponibilizar publicamente os dados do CAR paulista. Na carta, a rede reafirmou seu ponto de que a não abertura dos dados é um posicionamento retrógrado e que vai na contramão de outros dispositivos legais que asseguram a transparência, sobretudo na área ambiental.

O OCF também trabalhou com a Controladoria-Geral da União para monitorar a política de dados abertos do governo federal, debatendo as regras de monitoramento e o grau de abertura. Além de reuniões, a rede foi responsável pelo envio de diversos relatórios e cartas ao governo federal pedindo mais transparência.

Para promover a tão almejada transparência e aproximar a sociedade civil da implementação do código, permitindo que se cobre do poder público a efetiva implementação da lei, o OCF lançou, em 2017, o Termômetro do Código Florestal¹¹⁸. Trata-se de uma ferramenta que permite o acesso a dados como as áreas de remanescentes de vegetação nativa, passivos de Área de Pre-

servação Permanente e Reserva Legal e o acompanhamento dos registros no CAR. Por meio do termômetro, também é possível acessar um índice de transparência que reflete a disponibilização pública pelos órgãos estaduais e federais de informações ambientais.

Em 2018, foi lançado o Portal do Código Florestal¹¹⁹, cujo objetivo era disponibilizar publicamente dados sobre o cumprimento da lei em todo o território nacional e informações sobre o processo de regularização das propriedades ou posses rurais, além de dados sobre o grau de comprometimento ambiental de grandes empresas. Nele é possível consultar, por exemplo, informações sobre normativas estaduais do PRA, ferramentas que auxiliam na inscrição do CAR e o nível de cumprimento do Código Florestal de fornecedores de grandes empresas, entre outros dados.

Ainda em 2018, no mês de aniversário de seis anos do Código Florestal, o OCF organizou um seminário para tratar especificamente da questão da transparência dos dados ambientais no contexto da implementação da lei. O encontro teve a participação de diversas organizações da sociedade civil, do poder público e do setor privado, entre outros atores ligados ao tema.

Outra iniciativa da rede em prol da transparência é o projeto ValidaCAR, de 2019. Com foco na etapa de validação dos registros do CAR, foram elaborados relatórios de acesso público sobre a situação da implementação do Código Florestal nos 11 estados que compõem a Amazônia Legal e o Matopiba (Maranhão, Tocantins, Piauí e Bahia), com base em análises realizadas por membros da rede. Esses estados apresentam índices mais acelerados de desmatamento da vegetação nativa, e a implementação do Código Florestal é uma grande oportunidade para reverter essa situação.

Os relatórios do ValidaCAR contêm informações sobre a implementação do Código Florestal nos estados, em especial em relação à análise e à validação dos registros do CAR. Após essa primeira fase, o projeto também prevê uma segunda etapa para auxiliar no desenvolvimento de planos estratégicos para a implementação da lei.

118 - Termômetro do Código Florestal: observatorioflorestal.org.br/termometro-do-codigo-florestal-coloca-a-transparencia-nas-maos-do-cidadao/

119 - Portal do Código Florestal: <https://www.portaldocodigo.org/>

Recentemente, o OCF identificou retrocessos de transparência e pediu a retomada da atualização do Sicar, pois, de janeiro de 2020 a fevereiro de 2021, os dados do Sicar não foram atualizados. Além disso, o SFB não envia mais os boletins regulares sobre o CAR.

Seminário Governo Aberto e Transparência do Código Florestal

Escaneie o QR Code ao lado para acessar os vídeos do evento promovido pelo Observatório do Código Florestal em 2018 para debater a transparência dos dados ambientais no contexto da implementação do Código Florestal no país.



A quem interessa esconder os dados do Cadastro Ambiental Rural?

Escaneie o QR Code ao lado para acessar a carta de posicionamento da rede do Observatório do Código Florestal contra a decisão da Secretaria de Meio Ambiente do Estado de São Paulo de não disponibilizar publicamente os dados do CAR paulista.



Shutterstock

5.2. MOBILIZAÇÃO, DIÁLOGO E ARTICULAÇÃO

5.2.1. MOBILIZAÇÃO

Um dos papéis do OCF é mobilizar diversos atores para a implementação do Código Florestal. A atuação em rede permite ao OCF permear um vasto número de organizações da sociedade civil para que se posicionem a respeito da implementação da lei.

Esse posicionamento atinge as esferas governamentais responsáveis pela implementação do Código Florestal de forma muito mais eficiente do que se apenas uma organização fosse responsável por todo o trabalho, além de alcançar outros atores, como, por exemplo, instituições do setor privado.

Dois grandes destaques do trabalho de mobilização do OCF nos últimos anos foram os posicionamentos em relação à Medida Provisória n.º 867¹²⁰ e à Medida Provisória n.º 884¹²¹, em que a rede mobilizou a sociedade civil, produtores rurais e governos em torno de um único tema.

No caso da MP n.º 867, que estenderia o prazo de adesão ao PRA, um estudo desenvolvido pelo OCF demonstrou que as mudanças propostas pela medida favoreciam apenas 4% das propriedades rurais¹²². Os dados fornecidos pelo OCF foram fundamentais para que os parlamentares adiassem a votação, até que a MP perdeu a validade.

A campanha do OCF mobilizou inclusive artistas em defesa do tema. Esse é um dos exemplos em que o trabalho de mobilização do OCF foi além da rede, trazendo organizações de fora para fortalecer a campanha contra retrocessos na implementação da lei.

Processo semelhante aconteceu com a MP n.º 884, que permitiria a regularização automática de áreas desmatadas caso o governo não convocasse, em até três dias (72 horas), quem havia desmatado ilegalmente (antes de 22 de julho de 2008). O OCF demonstrou¹²³ que a avaliação de processos de regularização pelo governo em até 72 horas seria algo totalmente inviável. Esse critério foi retirado do texto da emenda.

Medida Provisória nº 867 de 2018

Escaneie o QR Code ao lado para acessar o vídeo produzido pelo Observatório do Código Florestal no qual Roberta Del Guidice explica a MP 867 e os interesses por trás dela.



120 - Medida Provisória n.º 867, de 2018. Programa de Regularização Ambiental. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/135060>. Acesso em: 05/02/2021.

121 - Medida Provisória n.º 884, de 2019. Retira prazo para inscrição de propriedades no CAR. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/137319>. Acesso em: 05/02/2021.

122 - Rajão, R. et al. *A quem interessa a MP n.º 867 do Código Florestal?* Análise do número de beneficiados com as alterações do Código Florestal (Lei n.º 12.651, de 2012) previstas na MP n.º 867/2018, realizada pelo Comitê técnico do Observatório do Código Florestal, 2019. Disponível em: https://observatoriodoflorestal.org.br/wp-content/uploads/bkps-old/2019/06/OCF_Estudo_MP867.pdf. Acesso em: 16/02/2021.

123 - <https://observatoriodoflorestal.org.br/rede-do-observatorio-do-codigo-florestal-lanca-a-campanha-72h-para-agir-salveocodigoflorestal/>.

As ações de mobilização do OCF buscam atingir públicos diversos. Desde 2012, nos meses de maio, a rede comemora o aniversário do Código Florestal com seminários em diferentes cidades no país, aproveitando para engajar os governos estaduais no debate.

Entre 2016 e 2019, com apoio da Norad¹²⁴, o OCF promoveu mais de 70 eventos, tais como: workshops para produtores, lideranças de agricultura familiar e de territórios tradicionais e gestores estaduais; e seminários temáticos para membros de promotorias e ministérios públicos, parlamentares, empresários e cientistas. Além disso, participou das Conferências da ONU sobre o Clima (COP).

Em 2020, ano marcado pela pandemia de Covid-19, o OCF organizou e promoveu ao menos oito eventos virtuais tais como seminários, debates e reuniões. A rede também investe na mobilização dos parlamentares brasileiros, incluindo ações na Câmara dos Deputados, como as que ocorreram em 2016 e 2017 e que contaram com a participação do SFB e de lideranças de territórios coletivos.

Como estratégia para engajar o público além dos eventos, o OCF promove campanhas de mobilização envolvendo artistas e celebridades para atingir o máximo de pessoas, como aconteceu em dezembro de 2020, quando o OCF lançou a campanha #BastaSerHumano para defender as florestas e as demais formações vegetais nativas do Brasil. A campanha digital propõe uma reflexão sobre as principais ameaças ao meio ambiente e seus impactos na vida da população brasileira.

Em 2021, o OCF apoiou a campanha Tem Floresta na Mesa, com foco na conscientização dos consumidores brasileiros sobre a importância de conhecer a origem dos alimentos e o papel da vegetação nativa na segurança alimentar da população.



Campanha #BastaSerHumano

Escaneie o QR Code ao lado para acessar a página da campanha #BastaSerHumano.



Tem Floresta na Mesa

Escaneie o QR Code ao lado para acessar a página da campanha "Tem Floresta na Mesa".



124 - Agência de Cooperação Norueguesa para o Desenvolvimento.

5.2.2. DIÁLOGO E ARTICULAÇÃO

As campanhas de *advocacy* lideradas pela rede foram fundamentais para evitar grandes entraves na legislação e retrocessos ambientais. Em escala federal, até dezembro de 2018, o OCF mantinha reuniões constantes com o governo federal para acompanhar a implementação do Código Florestal.

Já em 2019, sob liderança do novo governo eleito, só foi possível agendar um único encontro, e após aquele evento, a rede não obteve mais retorno. Assim, desde setembro de 2019, o diálogo com o governo federal encontra-se reduzido devido à falta de interesse político por parte da atual gestão sobre pautas ambientais. Ainda assim, em 2020 o OCF participou da Audiência Pública sobre a Medida Provisória n.º 910 de 10 de dezembro de 2019, a convite do presidente da Comissão Mista criada para analisar a MP.

A partir de 2018, aumentou muito o número de propostas no Congresso Nacional para alterar o Código Florestal, de forma a reduzir a proteção legal da vegetação natural e privatizar áreas de florestas públicas desmatadas e queimadas ilegalmente. Somente em 2019, as tentativas de flexibilização e os ataques ao Código Florestal ou outras normas de proteção à vegetação nativa totalizaram 31 novas propostas, com 18 delas ainda em tramitação.

Nesse contexto, o OCF vem trabalhando para evitar retrocessos normativos em relação ao Código Florestal. A rede promoveu o debate de propostas de projetos de lei¹²⁵ (PL) e medidas provisórias¹²⁶ (MP) que tramitavam em nível federal, barrando muitas delas. Nesse período, membros da rede compareceram diversas vezes a audiências públicas no Congresso Nacional e participaram de entrevistas em televisão, rádio e jornal, apresentando argumentos técnicos em defesa da importância do Código Florestal.

Ainda em âmbito federal, o OCF participou, nos últimos anos, de reuniões com o SFB visando à estruturação do Sicar e à introdução de melhorias técnicas no sistema. Entre elas, destaca-se a questão da regulamentação das Cotas de Reserva Ambiental (CRAs), com a elaboração de uma minuta conjunta envolvendo o OCF, o SFB

e a SRB, além de debates sobre a adaptação do CAR à realidade dos territórios coletivos. O OCF também participou de reuniões com diversos ministros para tratar da implementação da lei.

Na esfera estadual, o OCF conta com parceiros atuando diretamente na implementação da lei, a exemplo do acompanhamento da transparência em Mato Grosso, do processo de regulamentação participativa do PRA no Acre e os desdobramentos do processo em São Paulo, em colaboração com a iniciativa Mais Florestas PRA São Paulo¹²⁷.

Com o retrocesso do diálogo em nível federal, a rede ampliou o diálogo com os estados, e vem trabalhando diretamente no acompanhamento da implementação dos PRAs. Membros do OCF também contribuíram ativamente para o desenho dos PRAs do Pará e de Rondônia. Além disso, muitos dos membros, com o apoio adicional do Fundo Amazônia, também desempenharam um papel importante no apoio ao registro de dezenas de milhares de agricultores no CAR.

Em relação ao setor privado, a rede OCF vem trabalhando na divulgação de informações e materiais que auxiliem os compradores de *commodities* agropecuárias brasileiras no processo de verificação do cumprimento do Código Florestal e, conseqüentemente, no cumprimento dos compromissos de compra responsável assumidos por diversas empresas.

Essas ferramentas permitem que os interessados avaliem facilmente o cumprimento do Código Florestal por seus fornecedores e, conseqüentemente, colaborem para a legalização das propriedades rurais do país. Um exemplo dessa atuação foi a publicação, em 2017, do Guia Prático para a Análise do Atendimento ao Código Florestal¹²⁸, que teve amplo alcance, sendo traduzido para o inglês e o mandarim.

Em 2021, o OCF lançou uma ferramenta que permite saber como as empresas têm lidado com o cumprimento da lei em suas cadeias de fornecimento a partir de informações articuladas com o CDP Worldwide¹²⁹.

125 - Por exemplo, o PL n.º 2.362/2019, apresentado por Flávio Bolsonaro (PSL-RJ) e Marcio Bittar (MDB-AC).

126 - Por exemplo, a MP n.º 867 de 2018 e a MP n.º 884, de 2019.

127 - <https://www.facebook.com/maisflorestasprasaopaulo/>.

128 - Disponível em: www.observatorioflorestal.org.br/guia-pratico-para-a-analise-do-atendimento-ao-codigo-florestal/. Acesso em 09/02/2021.

129 - Disponível no Portal do Código Florestal > engajamento: <https://www.portaldocodigo.org/engajamento/>.

Além dessas ações, o OCF promove reuniões bilaterais com bancos e empresas, em especial do setor da pecuária, buscando engajar novas instituições e implementar melhorias no cumprimento da lei, como a cobrança pela adesão ao PRA. Os membros da rede também parti-

cipam de diversos fóruns com a participação do setor privado que tratam de temas complementares, como conservação da Amazônia e do Cerrado, pecuária e soja sustentáveis, mudanças climáticas e adoção de práticas sustentáveis pelo setor do agronegócio.

Cumprimento do Código Florestal por compradores de *commodities*

Escaneie o QR Code ao lado para acessar a análise sobre quais são os principais desafios à implementação do Código Florestal nas cadeias de fornecimento de grandes empresas no Brasil; quais questões da lei interferem na relação com os fornecedores; e como o OCF pode contribuir em relação a essas questões.



5.3. PESQUISA E DIVULGAÇÃO DE CONHECIMENTO

Desde a sua formação, o OCF produz conteúdos com relevância nacional para o estabelecimento do Código Florestal, tais como estudos científicos, publicações técnicas, textos na grande mídia, vídeos, ferramentas de dados, campanhas de conscientização, pesquisas e outros materiais de acesso público disponibilizados no site da rede.

Essas informações também são divulgadas em campanhas na mídia, *workshops* e seminários promovidos pela rede e por seus parceiros. Entre 2016 e 2019, foram produzidas mais de 25 publicações técnicas e pelo menos 40 artigos científicos publicados a partir do trabalho de membros do OCF. A rede também é composta pelo Laboratório de Gestão de Serviços Ambientais da UFMG¹³⁰ para a produção de estudos científicos. A produção e divulgação de dados de qualidade e seu livre

acesso é essencial para a comunicação com os múltiplos atores envolvidos na implementação da lei.

A forte atuação do OCF na produção e no compartilhamento de informações e conhecimentos fez com que a rede se tornasse uma das principais referências para pesquisas e debates sobre a implementação do Código Florestal. Diversos atores e instituições recorrem à rede como fonte de dados ou, ainda, como fonte de confirmação de informações.

A rede também é frequentemente consultada para esclarecer o conteúdo e as interpretações jurídicas de novas leis, decretos, propostas de lei e outras normativas relacionadas ao Código Florestal, tanto em escala federal quanto nos estados. Recentemente a rede produziu uma série de estudos diagnósticos, inclusive um para o Cona-

130 - Ver <http://www.lagesa.org/>.

ma sobre os desafios para a implementação do código e outro sobre a implementação do CAR nos estados.

Portanto, as informações contidas nas publicações ou outras formas de divulgação de conhecimento servem como ferramentas para o planejamento e tomada de decisões.

Atualmente, com a disseminação cada vez maior de *fake news* e de dados de qualidade científica duvidosa, o papel do OCF de produzir e divulgar conhecimento é essencial para o estabelecimento de leis e políticas ambientais.

Além da produção desses estudos, a rede também é um espaço para o debate e aprimoramento dos processos de análise das informações sobre a implementação do Código Florestal. Em 2017, o OCF promoveu um debate técnico entre pesquisadores e membros do governo acerca de questões importantes relativas à análise dos dados do CAR. Em 2019, o OCF deu início a um comitê técnico para desenvolver uma metodologia debatida por diferentes instituições que lideram as análises dos dados sobre a implementação da lei e que fomenta as informações contidas no Termômetro do Código Florestal.

Seminário sobre o CAR

Escaneie o QR Code ao lado para acessar o relatório do seminário técnico sobre o Cadastro Ambiental Rural realizado em agosto de 2017.



5.4. IMPLEMENTAÇÃO EM TERRITÓRIOS COLETIVOS

Desde o final de 2015 e início de 2016, o OCF atua na implementação do Código Florestal, em especial na inscrição, na análise e na validação do CAR em territórios coletivos de povos e comunidades tradicionais (PCT). Esse envolvimento teve início por meio de uma parceria entre a Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas (Conaq) e o Instituto Socioambiental (ISA) com o objetivo de dar visibilidade à necessidade de um CAR diferenciado para as PCT (CAR-PCT) que, até então, era tratado com a mesma lógica das propriedades rurais privadas.

A partir daí, a rede OCF e a Conaq estabeleceram um grupo de trabalho, o GT CAR-PCT, envolvendo representantes quilombolas e de outras comunidades tradicionais, a Secretaria de Desenvolvimento Rural do Ministério do Meio Ambiente, o Ministério Público Estadual do Pará e organizações não governamentais.

O trabalho do GT CAR-PCT permitiu o desenvolvimento de critérios para inscrição, análise e validação do CAR específicos para os territórios coletivos. Considerando esses critérios, o módulo do CAR então existente para PCTs — que em nada diferia do CAR de propriedades privadas — foi reformulado e adaptado ao contexto dos territórios coletivos.

Entre as alterações conquistadas está a substituição do termo imóvel por território tradicional; a não obrigação de um documento formal de posse ou propriedade para a inscrição do território; o estabelecimento do módulo no Sicar específico para registro de territórios coletivos; filtros automáticos de sobreposição de propriedades privadas com territórios coletivos; e a possibilidade de incluir mais de uma associação por território. O OCF também contribuiu para a ampliação do entendimento jurídico a respeito dos direitos de povos e comunidades tradicionais, em especial os quilombolas, promovendo

avaliações para interpretação jurídica visando a ampliar o conhecimento sobre os direitos dessas populações. O QR Code para saber mais sobre este conteúdo está no item 2.3 desta publicação.

A rede OCF também atua junto a sindicatos regionais, a exemplo do que ocorre no Acre, com apoio direto aos assentamentos, oficinas de capacitação e qualificação para

a implementação do Código Florestal. Um dos objetivos é debater a viabilidade econômica da implementação do Programa de Regularização Ambiental (PRA) para produtores rurais de diversas escalas. Um trabalho semelhante também vem sendo realizado na região de Alta Floresta, no Mato Grosso. Atualmente, a atuação no Acre expandiu-se também para a capacitação dos procuradores e promotores a pedido do Ministério Público estadual.

5.5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nos quase nove anos de atuação, o OCF contribuiu ativamente para a qualificação técnica e científica do debate sobre a implementação do atual Código Florestal, fornecendo dados precisos sobre os ativos e passivos de vegetação nativa em propriedades rurais privadas, o andamento dos registros do CAR e o *status* de implementação do PRA em cada estado.

A ação política da rede colaborou não somente para o andamento da implementação da lei, como no caso do CAR de PCTs ou da transparência dos dados do CAR, mas também para impedir retrocessos, como no caso das MPs n.º 867 e n.º 884.

O trabalho em conjunto das 34 instituições¹³¹ integrantes da rede, cada qual contribuindo com sua área de expertise, permite que o OCF atue em todos os biomas nacionais e gere conhecimento, articule atores, exerça pressão política e mobilize a sociedade civil, de forma a englobar as diversas frentes necessárias a uma implementação efetiva e eficiente do Código Florestal em todos os estados brasileiros.

Relatório dos membros do OCF

Escaneie o QR Code ao lado para acessar o relatório de 2019 dos membros da Rede do Observatório do Código Florestal.



131 - Número de membros em dezembro de 2020.



ANEXOS

Tabela A.2.1: Vazios do CAR que se sobrepõe com áreas de terras estimadas como privadas do Brasil por estado, segundo as bases fundiárias do Atlas da Agropecuária Brasileira.

Fonte: Termômetro do Código Florestal, 2018.

ESTADO	VAZIOS DO CAR	
	ha	%
Roraima	2.043.408	62,43
Bahia	9.542.570	51,86
Piauí	8.182.556	45,94
Amazonas	32.854.336	45,58
Ceará	11.946.708	43,55
Rio de Janeiro	11.695.029	41,86
Pernambuco	2.286.283	40,57
Maranhão	1.280.400	40,42
Rio Grande do Norte	2.561.818	39,37
Paraíba	4.090.676	38,64
Alagoas	15.829.826	37,66
Sergipe	851.573	35,36
Acre	1.589.902	30,93
Espírito Santo	2.044.722	30,32
Minas Gerais	1.671.945	25,18
Tocantins	6.414.455	23,62
Rondônia	180.282	23,12
Santa Catarina	6.200.781	21,92
Pará	16.736.819	21,78
Rio Grande do Sul	800.289	18,03
Amapá	2.214.908	17,09
Goiás	7.573.086	16,66
São Paulo	5.946.933	15,29
Paraná	3.470.395	14,39
Mato Grosso	11.246.504	14,06
Distrito Federal	3.916.686	13,16
Mato Grosso do Sul	48.835	8,15

ANEXOS

Tabela A.2.2: Déficits estimados de Área de Preservação Permanente (APP); Reserva Legal (RL) e ativos de vegetação nativa (VN).

Fonte Termômetro do Código Florestal, 2018.

ESTADO	Déficit APP (ha)	Déficit RL (ha)	Ativos de VN (ha) em excedentes
Acre	12.668	69.618	426.702
Alagoas	9.276	41.128	107.544
Amapá	83	675	416.825
Amazonas	7.920	63.297	1.761.548
Bahia	96.610	213.395	7.869.766
Ceará	21.237	4.783	2.680.962
Distrito Federal	597	4.855	140.463
Espírito Santo	52.571	95.751	331.947
Goiás	139.487	450.342	4.310.531
Maranhão	39.075	475.632	4.123.721
Mato Grosso	256.311	4.776.959	5.465.395
Mato Grosso do Sul	114.196	642.323	5.460.077
Minas Gerais	384.633	732.571	8.011.043
Pará	266.158	2.015.378	2.898.145
Paraíba	18.670	10.159	1.045.723
Paraná	166.397	557.926	1.76.544
Pernambuco	25.298	14.860	1.554.094
Piauí	16.253	5.219	6.781.137
Rio de Janeiro	39.955	70.943	323.575
Rio Grande do Norte	17.779	10.511	88.755
Rio Grande do Sul	174.393	275.769	6.254.590
Rondônia	51.755	479.403	446.577
Roraima	3.768	3.897	787.706
Santa Catarina	37.888	22.338	2.216.679
São Paulo	237.038	1.251.195	1.314.615
Sergipe	7.363	23.154	84.233
Tocantins	70.462	496.546	4.783.081
BRASIL	2.267.841	12.808.627	72.242.977





REALIZAÇÃO



OBSERVATÓRIO
DO CÓDIGO
FLORESTAL



IPAM
Amazônia

APOIO FINANCEIRO



Norad

