



OBSERVATÓRIO
DO CÓDIGO
FLORESTAL

CÓDIGO FLORESTAL

AVALIAÇÃO
2012 | 2016





OBSERVATÓRIO
DO CÓDIGO
FLORESTAL

CÓDIGO FLORESTAL

AVALIAÇÃO
2012 | 2016



MEMBROS FUNDADORES



MEMBROS COLABORADORES



APOIO



EXPEDIENTE

O Observatório do Código Florestal (OCF) foi criado em maio de 2013 para promover o controle social sobre a implementação da Lei 12.651/2012 (Código Florestal) e garantir integridade ambiental, social e econômica nas florestas em áreas privadas. A rede é composta por 21 organizações independentes que se juntaram com o mesmo objetivo de promover a efetiva implementação do código.

SECRETARIA EXECUTIVA DO OBSERVATÓRIO DO CÓDIGO FLORESTAL

Conservação Internacional Brasil (CI-Brasil)

COORDENAÇÃO EDITORIAL

Andrea Azevedo e Tiago Reis
(Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia - IPAM)

CONSULTORIA E COLETA DE DADOS

Valmir Ortega (Geoplus consultoria)

APOIO EDITORIAL

Cristina Amorim, Karinna Matozinhos e Marcela Bandeira
(Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia - IPAM)

REVISÃO

Gabriela Russo Lopes

FOTO DA CAPA

Na Lata

PROJETO GRÁFICO E DIAGRAMAÇÃO

Guelton Brito DSGN

APOIO

Climate and Land Use Alliance (CLUA)
The Norwegian Agency for Development Cooperation (NORAD)

Confira as atualizações sobre o trabalho realizado pelo Observatório do Código Florestal em:
www.observatoriodoflorestal.org.br

Agradecimentos especiais a todos os membros do OCF e também ao Prof. Raoni Rajão, da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), pelas contribuições, revisão e sugestões.



APRESENTAÇÃO

Com quase cinco anos, o Código Florestal trouxe importantes progressos para a regulação do uso do solo em propriedades rurais. O grande número de imóveis inscritos no Cadastro Ambiental Rural (CAR), assim como uma série de iniciativas locais de incentivo à restauração de áreas degradadas e o aprimoramento de políticas de zoneamento econômico-ecológico (ZEE), são alguns exemplos dentre vários que merecem destaque.

Embora haja motivos para comemorar, há pela frente uma infinidade de desafios para que o Brasil consiga, de fato, avançar na aplicação do Código Florestal: a análise e a validação dos cadastros ainda são incipientes, a regulamentação dos programas de regularização anda a passo de tartaruga, ou sequer foi iniciada em boa parte dos estados, os programas de incentivos econômicos aos produtores que se adequem à lei não são realidade na maior parte das regiões e os dados do CAR ainda não são amplamente disponibilizados para a sociedade, como determina a Lei de Acesso à Informação.

A aplicação do Código Florestal deve ser vista como prioridade máxima pela sociedade brasileira. Além de criar condições para uma agricultura verdadeiramente sustentável, somente com a implementação dos mecanismos introduzidos pela lei o país conseguirá honrar as metas de redução de emissões de gases estufa, assumidas diante do mundo na 21ª Conferência do Clima de Paris, em 2015. Estimati-

vas dão conta de que a aplicação do código evitaria a emissão de cerca de 100 bilhões de toneladas de CO₂. Não custa lembrar que há mais de 20 milhões de hectares a serem restaurados no território nacional, que, além de promoverem sequestro de carbono, criam inúmeras oportunidades econômicas para a geração de emprego, renda e tributos.

O Observatório do Código Florestal (OCF), aliança que reúne 21 organizações da sociedade civil que atuam no segmento socioambiental, tem levado à sociedade o debate sobre a importância desta legislação, monitorando nas escalas nacionais e estaduais a sua implementação. O OCF também desenvolve parcerias com governos, iniciativa privada e produtores rurais, com o objetivo de apoiar projetos voltados para a aplicação do código.

As próximas páginas contêm uma análise do grau de implementação do Código Florestal, desde sua aprovação em 2012. São uma amostra do trabalho do OCF, que fiscaliza a aplicação dessa lei, faz cobranças ao Estado e a entes privados, mas também apoia e aplaude ações que contribuam para que a sociedade se aproprie do código e coloque-o em prática. Afinal, um dos mais importantes pilares da democracia é uma sociedade civil forte, presente, propositiva e atuante.

Boa leitura!

Bruno Taitson,

Secretário-executivo

Observatório do Código Florestal

SUMÁRIO

Sumário executivo	09
-------------------------	----

I. INTRODUÇÃO 11

1. A importância estratégica do Código Florestal na regulação climática	14
2. Oportunidades econômicas do Código Florestal	17
3. Papéis e responsabilidades na implementação do Código Florestal	18
3.1. Produtores rurais	18
3.2. Governo federal	19
3.3. Governos estaduais	19
3.4. Sociedade civil	20
3.5. Instituições do mercado	20
Quadro resumo das responsabilidades de cada ator	21

II. DESAFIOS À IMPLEMENTAÇÃO DO CÓDIGO FLORESTAL NO BRASIL 23

1. Problemas relativos ao Cadastro Ambiental Rural (CAR)	25
Inscrição	25
Notificação e cancelamento	26
Linha de base para área cadastrável	27
Regime simplificado para assentamentos da reforma agrária	27
2. Problemas relativos às áreas de preservação permanente (APPs)	29
Continuidade de atividades produtivas	29
3. Problemas relativos às cotas de reserva ambiental (CRAs)	29
Regulamentação e operacionalização	29

4. Problemas relativos aos programas de regularização ambiental (PRA)	30
Base legal	30
Edição de normas gerais	30
Regras para recomposição e exploração econômica	31
Mecanismos de acompanhamento da implementação	32
5. Problemas relativos ao Sistema Nacional de Cadastro Ambiental Rural (Sicar)	32
Estrutura operacional	32
Transparência e acesso aos dados públicos	33
6. Problemas relativos à interação com outras políticas públicas	34
Incentivos públicos e privados	34
Zoneamento ecológico-econômico	36
Desmatamento ilegal pós-2008 e suspensão de atividades	37
Embargo por desmatamento	38
Programa de conversão de multa	39
Política Nacional de Manejo e Controle de Queimadas e Prevenção e Combate aos Incêndios Florestais	40
Quadro resumo da implementação do Código Florestal	41

III. CONCLUSÕES 43

SUMÁRIO EXECUTIVO

- » O novo Código Florestal foi aprovado em 2012 e é o principal instrumento legal que regula o uso do solo em imóveis rurais no Brasil. Seu fundamento é conciliar conservação ambiental com produção agropecuária e desenvolvimento socioeconômico.
- » A formulação do novo Código Florestal envolveu ativamente diversos atores da sociedade civil, da iniciativa privada e do setor público. Com papéis distintos, porém complementares, entidades civis fazem monitoramento e controle social, atores empresariais devem demandar implantação transparente e efetiva para que possam verificar suas cadeias de fornecimento, o governo federal estrutura e gerencia o Sistema Nacional de Cadastro Ambiental Rural (Sicar) e emite diretrizes gerais por meio de regulamentações, e os governos estaduais implementam os principais instrumentos, regulamentando também as normas complementares.
- » **Mudanças climáticas:** o Código Florestal tem um papel primordial no equilíbrio climático global e na possibilidade de o mundo se manter dentro da meta de limitar o aquecimento médio global em até 1,5°C, pois conserva cerca de 87 bilhões de toneladas de CO₂ em áreas de preservação permanente e de reserva legal. Outros 18 bilhões de toneladas de CO₂ estão contidos em excedentes de reserva legal, isto é, áreas que podem ser legalmente desmatadas. A melhor oportunidade de conservar essas áreas é introduzir instrumentos econômicos e de compensação urgentemente.
- » **Desmatamento:** em 2016, houve um aumento de 29% na taxa de desmatamento anual, em comparação à área desmatada em 2015. Foram 7.989 quilômetros quadrados desmatados em 2016. Isso significa que os grandes desmatamentos associados à

ilegalidade e à ocupação desordenada da Amazônia estão de volta. Por isso, o Cadastro Ambiental Rural (CAR) coloca-se como instrumento central de combate à ilegalidade e à ocupação desordenada. Isso porque ele permite a identificação de grande parte dos desmatadores ilegais, dos grileiros de terras e é um instrumento eficiente de planejamento e ordenamento territorial. Desse modo, é fundamental que o CAR seja fortalecido como meio de implementação do Código Florestal e de combate ao desmatamento. A transparência ativa e completa das informações contidas no Sicar e o engajamento de empresas, bancos e da sociedade civil, junto aos governos, são meios para fortalecer o CAR nesse momento crítico de aumento do desmatamento e da ilegalidade na produção agropecuária brasileira.

» Status dos principais instrumentos do Código Florestal:

- » O Cadastro Ambiental Rural (CAR) é o instrumento com implementação mais avançada. Até 30 de setembro de 2016, mais de 3,79 milhões de imóveis rurais, com área total de 387,5 milhões de hectares, já estavam no sistema. Contudo, a análise e a validação dos cadastros semostrar bastante atrasada e ineficiente;
- » Os programas de regularização ambiental (PRAs) só foram regulamentados por 15 estados até 30 de setembro de 2016, com dois deles juridicamente suspensos por inconsistências com a lei federal. Ainda assim, algumas dessas regulamentações carecem de profundidade e de definições importantes, como verificação e monitoramento dos planos de recuperação, instrumentos econômicos e de fomento à recomposição e indicações mais precisas sobre as técnicas de recuperação mais adequadas ao contexto local;
- » O Programa de Incentivos Econômicos (Art. 41) inexistente, embora alguns de seus instrumentos estejam em tramitação no Legislativo, em desen-



- volvimento pelo Executivo ou até mesmo sendo implementados de maneira descoordenada;
- » As cotas de reserva ambiental (CRAs) (Art. 44) ainda não foram regulamentadas pelo Executivo Federal, embora sejam fundamentais para dinamizar a regularização ambiental de imóveis rurais consolidados e produtivos, por meio da conservação de excedentes de vegetação nativa em imóveis que ainda podem desmatar legalmente. A falta dessa opção de regularização ambiental gera insegurança jurídica, atraso na implementação do Código Florestal e, consequentemente, permite o desmatamento legal de vastas áreas que poderiam ser mantidas;
 - » Demais instrumentos importantes, como zoneamento econômico-ecológico, Programa de Conversão de Multas, Política de Manejo e Controle de Queimadas e Incêndios Florestais, suspensão de atividades em áreas desmatadas ilegalmente e outros, avançaram de maneira tímida e descoordenada entre os estados, ou simplesmente nenhuma medida foi tomada.
 - » Questões sensíveis e determinantes para a implantação efetiva do Código Florestal:
 - » A transparência ativa de todos os dados e informações referentes ao Código Florestal é fundamental para que a sociedade civil, academia, consumidores, empresas compradoras e bancos financiadores da produção agropecuária brasileira possam contribuir com o monumental esforço de implantar o Código Florestal. Sem transparência, não há controle social, os problemas e os gargalos não são identificados e solucionados de maneira eficiente, a sociedade, o mercado e o sistema de crédito, mais especificamente, perdem a possibilidade de atuar de maneira propositiva e de realizar a cogestão do processo, além de ocultar a atuação de grupos com interesses escusos ligados à grilagem e ao desmatamento ilegal;
 - » Um plano coordenado e faseado de implementação do Código Florestal precisa ser construído, urgentemente, com liderança do governo federal e participação efetiva da sociedade civil, da academia, do setor privado produtivo, comprador e financiador, e dos poderes públicos federal, estadual e municipal;
 - » Cadeias de *commodities* livres de desmatamento e que sigam o Código Florestal são demandas que devem vir dos mercados consumidores nacionais e internacionais, agentes financiadores e governos de países importadores da produção agropecuária. Esses atores relevantes precisam reconhecer seu papel-chave na indução da legalidade ambiental. O Brasil é um dos principais exportadores de *commodities* agropecuárias do mundo, e é muito demandado com relação ao desmatamento zero; mas é preciso ir além: é preciso acabar com a ilegalidade associada à falta de cumprimento com o Código Florestal na produção agropecuária;
 - » Os 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, enquanto aqueles que desrespeitam as regras acabam recebendo prêmios econômicos e legais com anistias e mudanças nas regras. Além disso, não há mais necessidade de abrir áreas de vegetação nativa para aumentar a produção, pois isso pode ser feito de maneira vertical em áreas já abertas.
 - » De 14 ações apontadas nesse relatório somente duas têm providências em curso e apenas uma apresenta grau de implementação satisfatório. Confira na página 41 um quadro resumo da implementação do Código Florestal.



I. INTRODUÇÃO



Após longas batalhas na discussão pública e no Congresso Nacional, nasceu em maio de 2012 o novo Código Florestal (CF), Lei 12.651/2012. Justificava-se à época a necessidade de atualizar e aprimorar dispositivos e instrumentos legais no sentido de compatibilizar o desenvolvimento econômico com a proteção natural das florestas e demais formas de vegetação nativa. Embora o resultado final ainda gere polêmica, setores do agronegócio, grupos de empresas e da sociedade civil - a exemplo do Observatório do Código Florestal e da Coalizão Brasil Clima, Floresta e Agricultura - têm se unido em torno do propósito de promover sua implementação.

Por outro lado, a mobilização do setor público - governo federal, governos estaduais e municipais - vem ocorrendo de forma bastante diferenciada. O governo federal assumiu o papel de desenvolver e prover as ferramentas essenciais para o Cadastro Ambiental Rural (CAR), o principal instrumento de implementação da nova legislação. Além disso, por meio do Fundo Amazônia, o governo federal contribui indiretamente para o financiamento da implementação do CAR por intermédio dos governos estaduais e das organizações não governamentais. Entretanto, o governo federal ainda deixa a desejar no papel de coordenação interinstitucional para colocar em prática o conjunto dos instrumentos da lei. Isso porque não há um fórum permanente de debate aberto e transparente com a sociedade civil, com os estados e com os municípios sobre o Código Florestal e não há um plano faseado e coerente para colocar em prática os instrumentos. Em outras palavras, a implementação do Código Florestal tem ocorrido de maneira descoordenada.

Os governos estaduais engajaram-se de forma muito diferenciada. Enquanto alguns assumiram as suas atribuições de forma efetiva e lideraram o processo de implementação dos instrumentos exigidos pela lei - especialmente o CAR e o Programa de Regularização Ambiental rural (PRA) -, um grande número de estados ainda precisa avançar nesse sentido. Já no

âmbito municipal, embora o papel dos órgãos municipais seja apenas subsidiário, mais voltado ao apoio para a implementação da lei, existem alguns exemplos louváveis de engajamento e mobilização, frente a uma grande maioria de municípios inerte e passiva.

Apesar desses esforços, quase cinco anos se passaram e o desafio da efetiva implementação do novo código permanece. Entre lacunas legais, sistemas de informação incompletos, falta de transparência ativa e completa, burocracia conflitante, atrasos, indefinições de competências e, de certa forma, falta de prioridade na agenda política, o renovado Código Florestal requer mais atenção dos diversos atores, sejam eles governamentais ou da sociedade civil em geral.

Para agravar esse quadro, a medida provisória 724/2016 estendeu para 5 de maio de 2017 os prazos para inscrição no CAR e para adesão ao PRA, exclusivamente para proprietários e possuidores de imóveis rurais que obedeçam à condição de pequena propriedade ou posse rural familiar, bem como às terras indígenas demarcadas e às demais áreas tituladas de povos e comunidades tradicionais que façam uso coletivo do seu território. Reagindo ao encaminhamento dessa medida, a bancada ruralista se mobilizou para incluir em outra medida provisória, que já tramitava no Congresso, a MP 707/2015, a ampliação do prazo de cadastramento para todos os imóveis rurais até 31 de dezembro de 2017. Além disso, abria a possibilidade de extensão por mais um ano, por meio de ato do Poder Executivo. A MP 707/2015, com as alterações, foi aprovada e sancionada na Lei 13.295/2016.

Esse fato pode amplificar a percepção, já bastante consolidada no meio rural, de que quem cumpre a lei e seus prazos é sempre o prejudicado de alguma forma, já que novos benefícios são concedidos aos retardatários e descumpridores históricos. Nas últimas décadas, ocorreram diversas circunstâncias em que os governos federal e estaduais, sobretudo na





Amazônia, tentaram implementar iniciativas de regularização ambiental. A maioria desses programas não obteve sucesso e/ou o necessário esforço para implementação. Essa situação gera um ambiente de eterna desconfiança da capacidade pública de, efetivamente, garantir o cumprimento da legislação ambiental no meio rural.

Para assegurar a implementação do Código Florestal, é necessário o forte engajamento do setor rural, assim como dos demais atores relacionados às cadeias de produção rural, desde governos locais, consumidores e prestadores de serviços até as grandes empresas comercializadoras de *commodities*, os bancos financiadores e as fornecedoras de insumos e equipamentos. Apenas com esse amplo engajamento será possível cobrar dos governos estaduais e federal o conjunto de investimentos necessário – não apenas no âmbito financeiro, mas sobretudo no âmbito político – para assegurar a prioridade dessa agenda.

O presente documento, portanto, propõe-se a fazer um balanço da implantação do Código Florestal nos últimos quatro anos (2012-2016), informando os pontos falhos mais relevantes que emergem nesse processo. Almeja-se, também, identificar os desafios que ainda temos pela frente na implementação da lei que muito tem a contribuir para a efetivação dos compromissos internacionais do Brasil, notadamente no âmbito da Convenção-Quadro de Mudanças do Clima das Nações Unidas..

Esses desafios, se enfrentados, garantem os instrumentos públicos e privados para a real implementação da política. Isso contribuirá significativamente para a manutenção e o restauro de nossas florestas naturais e demais tipos de vegetação nativa, além de oferecer segurança jurídica aos produtores e às populações rurais que as conservam.

1. A IMPORTÂNCIA ESTRATÉGICA DO CÓDIGO FLORESTAL NA REGULAÇÃO CLIMÁTICA

Em números redondos, o Código Florestal regula o uso de cerca de 281 milhões de hectares de vegetação nativa remanescente em imóveis rurais brasileiros. Desse total, 69% (193 milhões de hectares) estão legalmente protegidos de desmatamento em áreas de reserva legal e áreas de preservação permanente (APPs), mantendo um estoque de 87 bilhões de toneladas de CO₂. Os outros 31% (88 milhões de hectares) são excedentes de reserva legal que podem ser legalmente desmatados. Até 30 de setembro de 2016, 3,79 milhões desses imóveis, com área total de 387,5 milhões de hectares¹ (figura 1), estavam identificados e registrados no Cadastro Ambiental Rural (CAR). O Serviço Florestal Brasileiro, infelizmente, ainda não divulgou em sua página na internet a área total declarada de reserva legal e de APPs. Há apenas um mapa indicativo (figura 2).

A partir da década de 1980, com a expansão da fronteira produtiva baseada nas práticas agrícolas ligadas à Revolução Verde², a Amazônia e o cerrado perderam, juntos, 170 milhões de hectares de vegetação nativa³. Por sua importância internacional, muita atenção é conferida à Amazônia; contudo, entre 2009 e 2012, o desmatamento de cerrado cresceu

1 <http://www.florestal.gov.br/cadastro-ambiental-rural/numeros-do-cadastro-ambiental-rural>

2 Refere-se à invenção e à disseminação de novas sementes, tecnologias e práticas agrícolas, baseadas na monocultura e no uso de agrotóxicos, para a produção agrícola em países menos desenvolvidos a partir das décadas de 1960 e 1970.

3 Dados de análise da equipe a partir de dados do MMA (2014) e PPCerrado - MMA (2010). Disponível em: <http://www.mma.gov.br/florestas/controle-e-prevencao-do-desmatamento/plano-de-acao-para-cerrado---ppcerrado>.

SERVIÇO FLORESTAL BRASILEIRO

CADASTRO AMBIENTAL RURAL

BRASIL

Área Total Cadastrada

Mais de 20 milhões

LEGENDA

- Capitais
- Unidades da Federação - UF
- Terras Indígenas
- Unidades de Conservação do Patrimônio Integral
- Área Total Cadastrada no CAR

Fonte dos Dados:

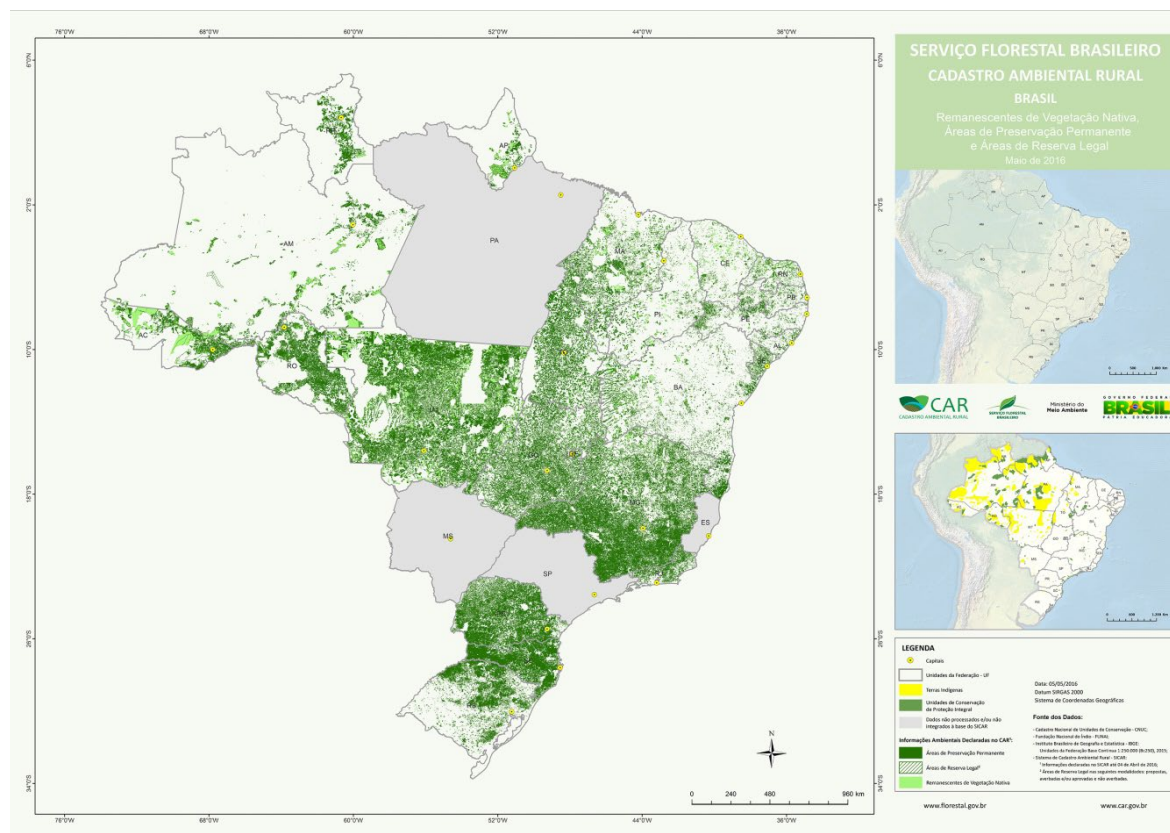
Cadastro Nacional das Unidades de Conservação - CNUC
 Fundação Nacional do Índio - FUNAI
 Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE
 Instituto de Pesquisas Jardim Botânico do Rio de Janeiro - JBRJ
 "Informações atualizadas em 20/04/2015 às 10h45min-15h30min"
 Ministério do Meio Ambiente - Sistema de Cadastro Ambiental Rural - SCAAR
 Instituto de Meio Ambiente de Mato Grosso do Sul - IMAMT/SU /
 Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável - SEMADS
 "Informações atualizadas até Setembro de 2014."

Data: 05/09/2018
Órgão: SEMA-MG 2018
Sistema de Coordenadas Geográficas

www.florestal.gov.br



Figura 2 | Áreas de preservação permanente e de reserva legal declaradas no Sicar



Fonte: Serviço Florestal Brasileiro

reduzida. Além disso, a NDC pode ser uma importante base de apoio para a indução da restauração florestal e, potencialmente, impulsionar uma economia com base nos serviços e bens associados à restauração de florestas nativas - como a produção de sementes e mudas de espécies nativas, os tratamentos silviculturais, entre outros.

Todavia, apenas com a efetiva implantação qualificada do CAR e dos programas de restauração ambiental é que serão conhecidas mais claramente as áreas de remanescentes e as áreas que deverão ser reflorestadas no território nacional. Isso dependerá do reconhecimento do valor econômico e social das áreas a serem restauradas, da articulação da sociedade e dos incentivos econômicos e tributários apropriados para o cumprimento da legislação florestal. Algo fundamental para um país em que cerca

de 60% das emissões de gases de efeito estufa vêm de desmatamentos, queimadas e de atividades associadas à agropecuária⁷. Isso significa que a mudança de uso da terra e o uso direto pela agropecuária são hoje as principais fontes de emissões no Brasil.

De acordo com o último relatório *Emissions Gap Report 2016*⁸, do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), mesmo em um cenário em que todas as metas prometidas nas INDCs incondicionais (majoritariamente as INDCs dos países desenvolvidos), o mundo humano ainda emitirá, em 2030, 14 bilhões de toneladas de CO_{2e} acima do que

⁷ <http://seeg.eco.br/meta-de-reducao-de-emissoes-para-2020-deve-ser-cumprida>

⁸ Disponível em: http://uneplive.unep.org/media/docs/theme/13/Emissions_Gap_Report_2016.pdf

é necessário para manter o planeta dentro de um limite de 2°C de aquecimento global médio.

A título de comparação, se as áreas de excedente de reserva legal - que podem ser legalmente desmatadas - fossem integralmente conservadas, o Brasil pode evitar a emissão de 18 bilhões de toneladas de CO₂⁹. Esse número é comparável ao que todos os países do mundo precisam reduzir de emissões no ano de 2030 para cobrir o passivo de emissões demonstrado pelo PNUMA. Contudo, para que isso aconteça, mecanismos efetivos de compensação precisariam entrar em cena. Esse é o

caso, por exemplo, da cota de reserva ambiental (CRA), que está prevista no Código Florestal, mas ainda carece de regulamentação específica para ocorrer na prática. Além disso, dependendo das regras adotadas pelos governos estaduais e federal para regular o mercado de CRA, o ganho ambiental pode se reduzir significativamente por meio da compra de cotas em áreas sem risco de desmatamento¹⁰.

2. OPORTUNIDADES ECONÔMICAS DO CÓDIGO FLORESTAL

No contexto atual, Brasil e África estão entre as poucas regiões do planeta onde a área de produção agropecuária ainda pode se expandir. No Brasil, a oportunidade de expansão se dá principalmente sobre as parcelas de cerrado e Amazônia já desmatadas, sem necessidade de abertura de novas áreas de vegetação natural. Estima-se que 82 milhões de hectares de pastagens se encontram degradados ou subutilizados¹² no país, o que representa uma área adicional de 117 milhões de hectares, equivalendo a um aumento de 70% da área cultivada no Brasil. A recuperação dessas terras de baixa ou nenhuma produtividade, aliada a prá-

Box 1 | O Código Florestal e as emissões em números

Estima-se que a área total de vegetação nativa a ser restaurada no Brasil seja de algo entre 20 e 22 milhões de hectares, sendo 78% passivo de reserva legal e 22% déficits de áreas de proteção permanente¹¹. Sob a ótica das mudanças climáticas, a implementação efetiva do novo Código Florestal é fundamental para:

- i. conservar e manter os já estocados 87 bilhões de toneladas de CO₂ em áreas de preservação permanente e de reserva legal;
- ii. sequestrar da atmosfera uma quantidade substancial, ainda não estimada, de CO₂ por meio da restauração florestal de 20 a 22 milhões de hectares de áreas degradadas;
- iii. desenvolver e implementar incentivos e mecanismos econômicos capazes de evitar a emissão de 18 bilhões de toneladas de CO₂ contidos em áreas que podem ser legalmente desmatadas.

⁹ Britaldo Soares-Filho, Raoni Rajão, Marcia Macedo, Arnaldo Carneiro, William Costa, Michael Coe, Hermann Rodrigues, Ane Alencar (2014) 'Cracking Brazil's Forest Code'. Science, 344 (6182): 363. DOI: 10.1126/Science.1246663, 2014.

¹⁰ Raoni Rajão e Britaldo Soares-filho (2015) 'Cotas de Reserva Ambiental (CRA): potencial e viabilidade econômica do mercado no Brasil'. Ed. IGC/UFMG e Soares-Filho, B., Rajão, R., Merry, F., Rodrigues, H., Davis, J., Lima, L., ... & Santiago, L. (2016). Brazil's Market for Trading Forest Certificates. PloSone, 11(4), e0152311.

¹¹ Britaldo Soares-Filho, Raoni Rajão, Marcia Macedo, Arnaldo Carneiro, William Costa, Michael Coe, Hermann Rodrigues, Ane Alencar (2014) 'Cracking Brazil's Forest Code'. Science, 344 (6182): 363. DOI: 10.1126/Science.1246663, 2014.

¹² Manuel Claudio M. Macedo, Ademir Hugo Zimmer, Armino Neivo Kichel, Roberto Giolo de Almeida, Alexandre Romeiro de Araújo. Degradação de pastagens, alternativas de recuperação e renovação e formas de mitigação. Campo Grande - MS: EMBRAPA Gado de Corte. Disponível em: <http://ainfo.cnptia.embrapa.br/digital/bitstream/item/95462/1/Degradacao-pastagens-alternativas-recuperacao-M-Macedo-Scot.pdf>



ticas sustentáveis de cultivo, levariam o país a colher maiores safras sem desmatar um único novo hectare.

Para induzir esse novo cenário produtivo, é fundamental a vinculação das políticas de concessão de crédito rural à regularização ambiental dos imóveis, além da promoção de políticas de incentivos e de pagamentos por serviços ambientais e boas práticas. Ambos instrumentos já estão previstos e dependem da implantação do Código Florestal. Outro aspecto relevante são as oportunidades econômicas abertas a partir da restauração das dezenas de milhões de hectares dos passivos florestais e toda a cadeia de serviços e negócios potenciais que isso pode gerar. A ideia básica seria premiar, via instrumentos mercadológicos, práticas ambientais positivamente diferenciadas.

Como exemplo, os agentes financeiros poderiam oferecer linhas de crédito mais acessíveis para produtores que mantêm área de vegetação nativa em seus imóveis para além do mínimo que a lei florestal exige. Isso, em conjunto com as CRAs, funcionaria como indutor de mercado para uma economia ao mesmo tempo mais sustentável e mais rentável. Nessa mesma linha, selos de origem e certificados de responsabilidade socioambiental poderiam se tornar diferenciais de mercado quando conferidos a produtores, regiões ou a cadeias produtivas que atendessem integralmente ao Código Florestal. Essa dinâmica reduziria os custos de transação de sistemas tradicionais de certificação e, possivelmente, garantiria maior margem aos produtos desses agentes, premiando privadamente o bem coletivo entregue. Na ponta consumidora é fundamental que as empresas considerem a implementação do Código Florestal como um dos critérios mínimos para compra de produtos agropecuários dos fornecedores brasileiros.

Dessa forma, os setores industrial e varejista poderão assegurar que em seus processos haja o atendimento às legislações florestal e socioambiental.

Além disso, agentes comerciais e de governos estrangeiros teriam na legislação florestal uma garantia

de legalidade e passos iniciais de sustentabilidade nas exportações brasileiras de *commodities* e de outros produtos rurais, sem descartar o atendimento a compromissos e certificações internacionais de sustentabilidade produtiva. A aplicação efetiva da lei florestal pode se tornar um diferencial de competitividade nos mercados interno e internacional, a ser exigida e valorizada por instituições financeiras, exportadores, transportadoras e armazenadoras, atacadistas e varejistas.

Por todos esses motivos, essa obrigação de cobrar o atendimento ao Código Florestal deve ser compartilhada entre empresas, sociedade e governos, pois, por um lado, reduz o risco das empresas às vulnerabilidades na aplicação de métodos de comando e controle dos governos e, por outro, auxilia os governos na efetiva aplicação da lei.

3. PAPÉIS E RESPONSABILIDADES NA IMPLEMENTAÇÃO DO CÓDIGO FLORESTAL

O Código Florestal abre espaço para o desenvolvimento e para a aplicação de inovações técnicas e políticas que, se aplicadas com propriedade e efetividade, poderão levar a um cenário de mais regularidade e sustentabilidade na produção rural. Nesse âmbito, estão identificados os cinco grandes atores: produtores rurais, governo federal, governos estaduais, sociedade civil e instituições do mercado, cada qual com diferentes papéis e responsabilidades nesse processo.

3.1. PRODUTORES RURAIS

A inscrição no Cadastro Ambiental Rural (CAR) é uma obrigação de todos os proprietários e possuidores de terras, como forma de registro das responsabilidades de manutenção da vegetação nativa nos imóveis rurais, sob o regime de reservas legais e áreas de preservação permanente (APPs). Além disso, o CAR é a base para se definir o adequado manejo dos recursos florestais e do uso da terra. O CAR também será o



principal instrumento para o poder público promover o controle e o monitoramento das áreas de vegetação nativa, além de dar base às ações de ordenamento territorial e de orientação a políticas públicas dirigidas ao meio rural. Inscrever-se no CAR permitirá a muitos produtores, por exemplo, aderir aos Programas de Regularização Ambiental (PRA); solicitar licenciamento ou autorizações de uso da propriedade rural (como de exploração por meio de manejo florestal, supressão vegetal, etc.); e/ou solicitar emissão de Cotas de Reserva Ambiental (CRA). A adesão ao PRA, nos casos de existência de passivos ambientais, exigirá dos produtores a apresentação de projetos de restauração de áreas degradadas ou alteradas. Esses projetos de restauração deverão ser implementados nos prazos determinados pela Lei e consignados nos termos de compromisso a serem assinados pelos agricultores. A partir de 2018, a inscrição no CAR será exigida como condição mínima para acesso ao crédito rural.

3.2. GOVERNO FEDERAL

Ao Governo Federal cabe, entre outras atividades, a ação central de implantação e de gerenciamento do SICAR (Sistema Nacional de Cadastro Ambiental Rural). Esse sistema é a ferramenta central de registro das informações exigidas pelo artigo 29 da lei 12.651/2012, necessário para o controle das obrigações dos proprietários e posseiros rurais quanto à manutenção da vegetação nativa e, quando necessário, à restauração da mesma, especialmente das parcelas categorizadas como reserva legal e APPs.

O registro é exigido tanto para proprietários e possuidores individuais, quanto para comunidades tradicionais, povos indígenas, unidades de conservação de uso sustentável que fazem uso coletivo de seus territórios e posses. Nesses casos, a obrigação de inscrição no SICAR é compartilhada com os órgãos públicos responsáveis pelo apoio à gestão desses territórios, ou seja, o Incra, a Funai e o ICMBio, no âmbito federal, e aos órgãos estaduais relacionados a esses beneficiários especiais.

Complementarmente às atribuições supracitadas, o governo federal também deve gerar informações a partir do SICAR e deixá-las transparentes e acessíveis a toda a sociedade e agentes do mercado. Importante também é monitorar regularmente o que ocorre dentro dos imóveis rurais via CAR. Ou seja, além de criar e implantar o cadastro, analisá-lo e validá-lo, é preciso também manter um monitoramento constante para prevenir e punir supressões não autorizadas.

Além dessas funções básicas, cabe também ao governo federal a elaboração de políticas públicas de inserção de sustentabilidade no meio rural. Exemplos disso são os instrumentos econômicos e fiscais, o direcionamento de compras públicas, as políticas de exportação que valorizem o produto que respeita o ambiente, o combate ao desmatamento e a educação em prol da mobilização social.

O artigo 41 do Código Florestal é explícito na imposição dessa obrigação ao autorizar o Poder Executivo Federal, de modo a instituir um programa de apoio e incentivo à conservação do ambiente. Além disso, é prevista a adoção de tecnologias e boas práticas que conciliem a produtividade agropecuária e florestal com a redução dos impactos ambientais, como forma de promoção do desenvolvimento ecologicamente sustentável. Apesar dessa previsão legal, aparentemente não há uma mobilização efetiva no âmbito do Governo Federal para o desenvolvimento do citado programa.

3.3. GOVERNOS ESTADUAIS

Aos governos estaduais competem funções como avaliar e validar os cadastros, apontar passivos e excedentes de vegetação nativa e identificar sobreposições entre imóveis e áreas protegidas em unidades de conservação e territórios indígenas, muito embora este cadastro não tenha a função de resolver questões fundiárias. Os estados devem também regulamentar, implantar e fiscalizar os Programas de Regularização Ambiental (PRA), cuja adesão é indispensável a todos os imóveis com áreas de pre-





servação permanente e reservas legais degradadas, incluindo as áreas desmatadas em pequenas propriedades depois de 22 de junho de 2008.

Considerando que, especialmente para a agricultura familiar, será fundamental o apoio no cadastramento e na promoção da restauração florestal, é desejável que os governos estaduais implementem ações no campo da assistência técnica rural, do fomento de modelos de restauração florestal com interesse econômico, da promoção de oportunidades de mercado para produtos florestais, que possam ser integrados aos projetos de restauração, entre outras iniciativas a serem desenvolvidas de forma integrada com o PRA. Cabe aos estados, ainda, de forma complementar, o desenvolvimento de instrumentos econômicos e incentivos à implementação do Código Florestal.

Além disso, é fundamental a implementação de mecanismos de monitoramento e acompanhamento dos instrumentos da lei. Isso é especialmente importante para os termos de compromisso e projetos de recuperação e áreas degradadas ou alteradas, de modo a assegurar o cumprimento dos objetivos da nova legislação, sobretudo, os de proteção dos remanescentes e de restauração dos passivos florestais.

Por fim, os estados podem regulamentar complementarmente as cotas de reserva ambiental (CRAs) e definir critérios mais específicos à realidade local, desde que sejam mais restritivos que a lei federal. É papel dos estados regulamentar as CRAs com o intuito de direcionar o mercado para a proteção efetiva da biodiversidade, aumento dos estoques de carbono e fortalecimento de outros serviços ambientais associados às áreas de vegetação nativa dentro do próprio estado.

3.4. SOCIEDADE CIVIL

A sociedade civil, em conjunto com instituições de pesquisa e universidades, tem um papel importante de geração e disseminação de informação. Isso é particularmente importante na ação de monitoramento da

implementação dos instrumentos do Código Florestal, seja cobrando transparência das informações e a efetividade dos instrumentos legais, seja estimulando o engajamento da sociedade em geral e colaborando com o desenvolvimento e implementação de iniciativas que promovam a consolidação do Código Florestal. O próprio Observatório do Código Florestal (OCF) é um demonstrativo da importância da mobilização das organizações da sociedade civil como forma de assegurar a efetiva implementação dos instrumentos do código, além de servir como um espaço de interlocução com diferentes segmentos da sociedade e governos.

3.5. INSTITUIÇÕES DO MERCADO

É importante que as instituições do mercado passem a exigir o cumprimento do Código Florestal como critério de compra da produção agrícola. Com a crescente pressão dos consumidores em se certificar da legalidade ambiental e social dos produtos à venda, o empresariado corre o risco de afetar a sua reputação caso não se certifique que a matéria-prima de sua indústria é 100% legal.

A constatação da responsabilidade ambiental na cadeia de produção tem conferido aos produtores melhores margens financeiras e participação de mercado crescente. Frente às exigências que são cada vez maiores de compradores e consumidores de *commodities*¹³, alimentos, energia e outros itens por uma produção e comercialização que garanta legalidade e sustentabilidade, o efetivo cumprimento

13 Principais iniciativas:

CDP's Forests Program

(<https://www.cdp.net/en-us/programmes/pages/forests.aspx>)

Consumer Goods Forum's Deforestation Resolution

(<http://www.theconsumergoodsforum.com/sustainability-strategic-focus/sustainability-resolutions/deforestation-resolution>)

Cumprimento do Código Florestal por Compradores de Commodities

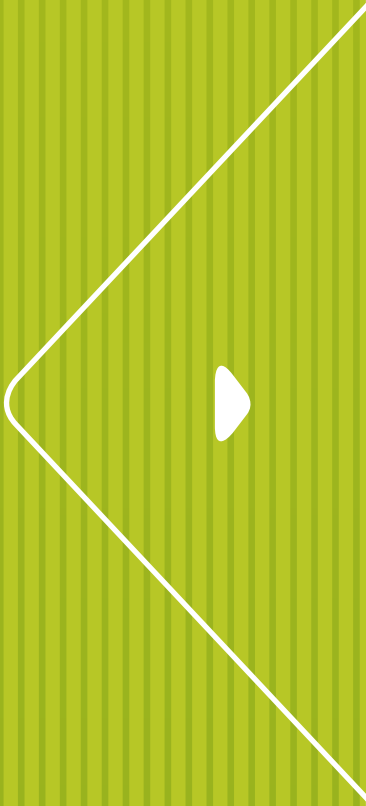
(http://ipam.org.br/wp-content/uploads/2016/04/Cumprimento-do-Co%CC%81digo-Florestal_web.pdf)

to do Código Florestal contribuirá para garantir a regularidade ambiental da produção no campo. O

mercado também pode apoiar testando alternativas mais eficientes de validação.

Figura 3 | Quadro resumo das responsabilidades de cada ator





II. DESAFIOS À IMPLEMENTAÇÃO DO CÓDIGO FLORESTAL NO BRASIL

Existem diversos desafios à implementação do Código Florestal e eles se manifestam de diferentes maneiras em diferentes regiões do país. Também são variados os âmbitos em que esses desafios se mostram, englobando problemáticas desde as esferas política e técnica até as esferas socioeconômica e financeira.

1. PROBLEMAS RELATIVOS AO CADASTRO AMBIENTAL RURAL (CAR)

INSCRIÇÃO

LEI 12.651/2012

Art. 29. É criado o Cadastro Ambiental Rural (CAR), no âmbito do Sistema Nacional de Informação sobre Meio Ambiente (Sinima), registro público eletrônico de âmbito nacional, obrigatório para todos os imóveis rurais, com a finalidade de integrar as informações ambientais das propriedades e posses rurais, compondo base de dados para controle, monitoramento, planejamento ambiental e econômico e combate ao desmatamento.

§ 1º **A inscrição do imóvel rural no CAR** deverá ser feita, preferencialmente, no órgão ambiental municipal ou estadual, que, nos termos do regulamento **e exigirá do proprietário ou possuidor rural:**

- i. identificação do proprietário ou possuidor rural;
- ii. comprovação da propriedade ou posse;
- iii. identificação do imóvel por meio de planta e memorial descritivo, contendo a indicação das coordenadas geográficas com pelo me-

nos um ponto de amarração do perímetro do imóvel, informando a localização dos remanescentes de vegetação nativa, das áreas de preservação permanente, das áreas de uso restrito, das áreas consolidadas e, caso existente, também da localização da reserva legal.

A inscrição no CAR é uma das ferramentas mais importantes das quais dispõe o governo para a implementação do Código Florestal. Ainda assim, ao que foi possível compreender até o momento, o Sicar e os sistemas estaduais em implementação não efetivaram uma aplicação literal das exigências do artigo 29 para que se efetivassem as inscrições no CAR. Qualquer usuário pode baixar o módulo de cadastramento de seu estado e fazer essa observação. Em muitos estados, o sistema permite a conclusão do cadastro sem comprovação da propriedade ou posse, sem identificação do imóvel por meio de planta e memorial descritivo, contendo a indicação das coordenadas geográficas com pelo menos um ponto de amarração do perímetro do imóvel. Ou seja, essa verificação automatizada não é feita em muitos sistemas estaduais.

Essa interpretação mais flexível da legislação traz consequências importantes, já que os benefícios associados à inscrição, independente do cumprimento dos demais requisitos da lei, são substanciais. A mera existência desse conjunto de benefícios já deveria ser suficiente para mais rigor por parte dos órgãos recebedores dessas inscrições na verificação das exigências mínimas listadas no parágrafo primeiro do artigo citado. O não cumprimento dessas exigências, que poderiam ser identificadas por meio de filtros automatizados pelo Sicar deveria incorrer na rejeição da inscrição. Desse modo, haveria o bloqueio dos benefícios previstos na lei até que a complementação das informações requeridas se efetivasse.



Os estados que estão migrando os dados anteriores à lei são exemplos dessas anomalias. No Mato Grosso, por exemplo, dos cerca de 50 mil cadastros migrados, mais de 40 mil contêm pendências a serem complementadas¹⁴. No Pará, a maioria dos cadastros realizados entre 2009 e 2012 não continha informações básicas sobre os atributos ambientais, já que o estado criou, em 2009, a figura do CAR provisório que exigia apenas os dados pessoais do detentor e o perímetro do imóvel. Esse tipo de incompatibilidade cadastral era previsível e até compreensível, já que a quase totalidade desses cadastros foram realizados antes da vigência da legislação atual. Por exemplo, Mato Grosso, Pará e Rondônia já detinham um sistema próprio de cadastramento desde 2008. O que não se pode admitir é que esses produtores sejam beneficiados pelo Código Florestal e acessem seus programas sem que cumpram os requisitos mínimos da lei.

Essa fragilidade, ou potencial descumprimento de exigência legal, poderia ter sido facilmente evitada com a criação de módulos de migração dos dados que exigissem a prévia complementação das informações mínimas antes da migração. Portanto, quando da efetivação da inscrição no CAR, ainda dentro do prazo legal previsto para a inscrição, os dados existentes já estariam no novo formato e as pendências dos imóveis rurais estariam visíveis nos novos sistemas. Dessa forma, tampouco se gerariam ônus adicionais aos produtores que já haviam se inscrito nos sistemas estaduais, pois seriam consideradas as informações previamente inseridas, mas não se estenderiam benefícios indevidos e em descumprimento com a legislação.

¹⁴ Canal Rural - <http://www.canalrural.com.br/noticias/rural-noticias/mais-mil-propriedades-mato-grosso-precisam-revisar-car-54268> - acessado em 11/4/2016.

NOTIFICAÇÃO E CANCELAMENTO

DECRETO 7.830/2012

Art. 7º Caso detectadas pendências ou inconsistências nas informações declaradas e nos documentos apresentados no CAR, o órgão responsável deverá notificar o requerente, de uma única vez, para que preste informações complementares ou promova a correção e adequação das informações prestadas.

§ 1º Na hipótese do **caput**, o requerente deverá fazer as alterações no prazo estabelecido pelo órgão ambiental competente, sob pena de cancelamento da sua inscrição no CAR.

§ 2º Enquanto não houver manifestação do órgão competente acerca de pendências ou inconsistências nas informações declaradas e nos documentos apresentados para a inscrição no CAR, será considerada efetivada a inscrição do imóvel rural no CAR, para todos os fins previstos em lei.

Para os imóveis rurais que apresentam pendências, o tratamento a ser dado ainda não está completamente esclarecido, sobretudo por conta da não operação plena do módulo de análise do Sicar e a falta de regulamentação dos PRAs estaduais. Algumas regulamentações estaduais do CAR estão indicando prazos para resposta das pendências, mas não há clareza sobre como os órgãos ambientais farão sua verificação.

O principal risco associado à eventual demora ou retardamento na análise do CAR e na exigência de complementação de pendências é que os benefícios “automáticos” gerados apenas com a inscrição no CAR poderão criar uma sensação de anistia geral e de impunidade quanto às irregularidades ambientais cometidas e, também, de desoneração da obrigação de recomposição dos passivos florestais.



LINHA DE BASE PARA ÁREA CADASTRÁVEL

A linha de base utilizada para a verificação da evolução do número de imóveis e de áreas cadastráveis a serem inseridas no Sicar foi definida pelo governo federal com base no número de estabelecimentos agropecuários do Censo Agropecuário do IBGE 2006. Essa referência não retrata a realidade atual dos estados brasileiros, principalmente dos estados da Amazônia, onde o número de imóveis rurais reportados e de áreas cadastráveis está em uma ordem de grandeza muito desproporcional à atualidade.

Nos municípios e estados onde o CAR avançou mais rapidamente, o que se tem constatado é que o número previsto de imóveis, em muitos casos, supera o dobro do indicado na linha de base. Desse modo, é fundamental a realização de um novo censo agropecuário de modo a oferecer um panorama mais atual dos imóveis rurais brasileiros, além da integração de bases de dados públicas, como do Incra, da Receita Federal, da Funai, do Serviço Florestal Brasileiro, da Superintendência do Patrimônio da União, entre outros.

A falta de uma linha de base confiável e adequada à realidade dos estados faz com que as informações apresentadas sobre o número de imóveis e áreas cadastradas sejam superestimadas. Há estados, como o Acre, onde os cadastros já superaram em mais de 200% a área cadastrável inicialmente prevista e ainda se continua cadastrando. Portanto, são preocupantes as distorções em relação à área cadastrável e as inscrições de CAR recebidas até então, o que gera uma enorme desconfiança dos dados apresentados nos boletins informativos¹⁵ emitidos pelo Serviço Florestal Brasileiro. Além disso, esses números evidenciam o conflito fundiário subjacente à realidade amazônica. Cadastros se sobrepõem em inúmeras camadas,

provavelmente com a intenção dos ocupantes de utilizá-los como instrumento de afirmação de posse.

Considerando a previsão de que as terras indígenas e os territórios de povos e comunidades tradicionais, inclusive os de uso coletivo, devam ser cadastrados, a exclusão de áreas não passíveis de cadastramento deveriam incluir apenas as áreas urbanas, parcelas das unidades de conservação de proteção integral que já sejam de propriedade pública, as massas d'água de grandes extensões e terras devolutas não arrecadadas¹⁶. Utilizando esses critérios, a área cadastrável pode ultrapassar 600 milhões de hectares, ou seja, muito superior à área estimada pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA) e informada nos boletins do Serviço Florestal Brasileiro, de 397,8 milhões de hectares¹⁷.

REGIME SIMPLIFICADO PARA ASSENTAMENTOS DA REFORMA AGRÁRIA

IN MMA – 002/2014

CAPÍTULO IV: REGIMES ESPECIAIS SIMPLIFICADOS DO CAR

Seção I

Dos Assentamentos de Reforma Agrária

Art. 52 - Será de responsabilidade do órgão fundiário competente a inscrição no CAR dos assentamentos de Reforma Agrária.

Art. 53 - A inscrição dos assentamentos de Reforma Agrária no Cadastro Ambiental Rural dar-se-á, inicialmente, por meio do registro do seu perímetro

¹⁵ Os boletins informativos são relatórios sintéticos dos dados do Sistema Nacional de Cadastro Ambiental Rural (Sicar) emitidos pelo Serviço Florestal Brasileiro. Podem ser acessados no seguinte endereço: <http://www.florestal.gov.br/cadastro-ambiental-rural/numeros-do-cadastro-ambiental-rural>

¹⁶ Só na Amazônia Legal, há cerca de 71 milhões de hectares em terras públicas (federais ou estaduais) não destinadas (Serviço Florestal Brasileiro).

¹⁷ Serviço Florestal Brasileiro – CAR – Boletim Informativo - fevereiro de 2016.





e posteriormente por meio da individualização dos lotes, quando couber, sem prejuízo das demais informações previstas no Capítulo III desta Instrução Normativa.

§ 1º - Quando do registro do perímetro o órgão fundiário informará, por meio de planilha digital, a relação de beneficiários do assentamento de reforma agrária objeto de registro no CAR.

§ 2º - Quando da inscrição individualizada dos lotes contidos nos assentamentos de Reforma Agrária, os assentados poderão contar com o apoio do órgão fundiário competente, para proceder os respectivos cadastros no CAR, nos termos do art. 8º do Decreto nº 7.830, de 2012.

§ 3º - Para inscrição dos assentamentos de Reforma Agrária no Cadastro Ambiental Rural deverá ser utilizado, preferencialmente, o aplicativo destinado a imóvel rural de assentamentos da reforma agrária a ser disponibilizado pelo Ministério do Meio Ambiente.

§ 4º - A relação de beneficiários do assentamento, poderá sofrer alterações, inclusões e exclusões dentro do CAR e a incompletude da lista não impedirá a inclusão do assentamento no sistema.

...

Art. 56 - Quando identificado o passivo ambiental em assentamentos, referente às áreas de Reserva Legal, de Preservação Permanente e de Uso Restrito, o cumprimento dos dispositivos da Lei nº 12.651, de 2012, será feito mediante adesão ao PRA.

§ 1º - Caberá ao órgão fundiário competente cumprir solidariamente com os assentados o disposto no *caput* quando as áreas de Reserva Legal nos projetos de assentamentos de reforma agrária forem coletivas.

§ 2º - Quando a área de Reserva Legal for localizada no interior do lote, o assentado deverá,

com apoio do órgão fundiário competente, cumprir o disposto no *caput*.

Art. 57 - Para a regularização do passivo de que trata o artigo anterior, a assinatura do termo de compromisso com o órgão ambiental competente para a adesão ao Programa de Regularização Ambiental - PRA dar-se-á de forma solidária pelo beneficiário e o órgão fundiário competente.

A criação de um regime simplificado para cadastramento dos assentamentos da reforma agrária não conta com previsão legal. A utilização de uma instrução normativa do MMA para a criação desse regime simplificado amplia a insegurança jurídica, haja vista a natureza das instruções normativas estarem restritas ao disciplinamento de atos administrativos internos do MMA, sem o condão de criar ou modificar instrumentos administrativos na ausência ou em discordância com a previsão legal.

Ademais dos riscos de insegurança jurídica, especialmente para os agricultores familiares, a inscrição simplificada apenas dos perímetros dos assentamentos provoca uma desmobilização dos órgãos responsáveis pela inscrição ou do apoio devido aos beneficiários da reforma agrária, que poderão ficar descobertos dos benefícios e das obrigações relacionadas ao CAR e ao PRA.

Embora, aparentemente, a intenção da criação do regime simplificado do CAR, para os assentamentos da reforma agrária, tenha sido a de assegurar o cumprimento do prazo de inscrição, esse processo poderá gerar um excessivo retardamento da adesão dos beneficiários da reforma agrária ao PRA, atrasando o início da recomposição dos passivos florestais.



2. PROBLEMAS RELATIVOS ÀS ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE (APPs)

CONTINUIDADE DE ATIVIDADES PRODUTIVAS

LEI 12.651/2012

Art. 61-A - Nas Áreas de Preservação Permanente é autorizada, exclusivamente, a continuidade das atividades agrossilvipastoris, de ecoturismo e de turismo rural em áreas rurais consolidadas até 22 de julho de 2008.

§ 15º A partir da data da publicação desta Lei e até o término do prazo de adesão ao PRA de que trata o §2º do art. 59, é autorizada a **continuidade das atividades desenvolvidas** nas áreas de que trata o caput, as quais deverão ser informadas no CAR para fins de monitoramento, sendo **exigida a adoção de medidas de conservação do solo e da água**.

Não há clareza sobre quais meios poderão ser utilizados para o cumprimento da exigência de continuidade das atividades produtivas, especialmente por conta da incompletude das informações declaradas no CAR. Embora o parágrafo 15 indique que as atividades desenvolvidas nas áreas consolidadas deverão ser informadas no CAR, não há um campo específico para a inserção dessa informação no SICAR.

3. PROBLEMAS RELATIVOS ÀS COTAS DE RESERVA AMBIENTAL (CRAs)

REGULAMENTAÇÃO E OPERACIONALIZAÇÃO

LEI 12.651/2012

Art. 44. É instituída a Cota de Reserva Ambiental (CRA), título nominativo representativo de área com vegetação nativa, existente ou em processo de recuperação:

- i. sob regime de servidão ambiental, instituída na forma do art. 9º-A da Lei no 6.938, de 31 de agosto de 1981;
- ii. correspondente à área de Reserva Legal instituída voluntariamente sobre a vegetação que exceder os percentuais exigidos no art. 12 desta Lei;
- iii. protegida na forma de Reserva Particular do Patrimônio Natural - RPPN, nos termos do art. 21 da Lei no 9.985, de 18 de julho de 2000;
- iv. existente em propriedade rural localizada no interior de Unidade de Conservação de domínio público que ainda não tenha sido desapropriada.

§ 1º A emissão de CRA será feita mediante requerimento do proprietário, após inclusão do imóvel no CAR e laudo comprobatório emitido pelo próprio órgão ambiental ou por entidade credenciada, assegurado o controle do órgão federal competente do Sisnama, na forma de ato do Chefe do Poder Executivo.

§ 2º A CRA não pode ser emitida com base em vegetação nativa localizada em área de RPPN instituída em sobreposição à Reserva Legal do imóvel.





§ 4º Poderá ser instituída CRA da vegetação nativa que integra a Reserva Legal dos imóveis a que se refere o inciso V do art. 3º desta Lei.

Embora se tenha conhecimento público de que o governo federal esteja elaborando uma proposta de regulamentação da cota de reserva ambiental (CRA), não há previsão de sua edição e, muito menos, da criação dos instrumentos administrativos e operacionais necessários à efetiva operacionalização da CRA.

O grande risco associado à inexistência desse instrumento de regularização dos passivos florestais é de que esse fato seja utilizado para retardar a adesão aos PRAs ou para se protelar o início do cumprimento das obrigações quanto à recomposição ou à compensação dos passivos, pois os proprietários dos imóveis com passivos poderão justificar que estão no aguardo da regulamentação.

Além disso, há a expectativa de que a CRA possa se habilitar como um importante instrumento para conservação dos remanescentes florestais não protegidos, que hoje estariam expostos ao risco do desmatamento legal. Com a CRA, estas áreas ficam protegidas pelo tempo em que vigorar o contrato.

É preciso reduzir os atrasos na aplicação e na regulamentação da nova legislação florestal pelos governos federal e pelos estados (CRA e prevenção de incêndio em âmbito federal e PRA, supressão e reposição de vegetação natural em âmbito estadual).

A regulamentação da CRA, em uma norma não burocrática e de fácil implantação, é vital para destravar a plena operação do PRA, já que, na sua ausência, os produtores com passivos ambientais poderão protelar o cumprimento de suas obrigações, justificando com a impossibilidade de acessar os potenciais benefícios que a CRA proporcionará.

4. PROBLEMAS RELATIVOS AOS PROGRAMAS DE REGULARIZAÇÃO AMBIENTAL (PRA)

BASE LEGAL

Em vários estados brasileiros, os PRAs ainda não estão plenamente regulamentados e, em muitos outros, embora já se tenha editado normas gerais, via leis ou decretos, os instrumentos de gestão necessários à operação dos programas ainda não estão implementados. Isso vale, inclusive, para o módulo de PRA no Sicar.

Em alguns estados, os PRAs se tornaram uma forma de ampliar benefícios indevidos aos proprietários rurais com passivo legal, o que contradiz a legislação e a Constituição Federal, gerando significativos retrocessos, ações judiciais e casos de suspensão das normas editadas em alguns estados. Por isso, é preciso coordenação e orientação do governo federal para regulamentar os PRAs nos estados, de modo a evitar os riscos de retrocessos, judicialização e suspensão das normas.

EDIÇÃO DE NORMAS GERAIS

LEI 12.651/2012

Art. 59. A União, os Estados e o Distrito Federal deverão, no prazo de um ano, contado a partir da data da publicação desta Lei, prorrogável por uma única vez, por igual período, por ato do Chefe do Poder Executivo, implantar Programas de Regularização Ambiental (PRA) de posses e propriedades rurais, com o objetivo de adequá-las aos termos deste Capítulo.

§ 1ª Na regulamentação dos PRAs, a **União estabelecerá, em até 180 (cento e oitenta) dias**, a partir da data da publicação desta Lei, sem prejuízo do prazo definido no caput normas de caráter geral, incumbindo-se aos Estados e ao Distrito Federal o detalhamento por meio da edição de normas de caráter específico, em razão de suas peculiaridades territoriais, climáticas, históricas, culturais, econômicas e sociais.

§ 2ª **A inscrição do imóvel rural no CAR é condição obrigatória para a adesão ao PRA**, devendo esta adesão ser requerida pelo interessado no prazo de um ano, contado a partir da implantação a que se refere o caput, prorrogável por uma única vez, por igual período, por ato do Chefe do Poder Executivo.

DECRETONº 8.235/2014

Art. 1º Este Decreto estabelece normas gerais complementares aos Programas de Regularização Ambiental dos Estados e do Distrito Federal (PRA), de que trata o Decreto nº 7.830, de 17 de outubro de 2012, e institui o **Programa Mais Ambiente Brasil**.

A União considerou, de forma claramente imprópria, a edição do Decreto 7.830/2012 como cumprimento do prazo estabelecido no artigo 59 da lei. Entretanto, a edição do Decreto 8.235/2014 explicitou que as normas gerais necessárias para que os estados elaborassem os seus PRAs não constavam do primeiro decreto e, portanto, exigiu normas complementares.

Essas normas exigidas foram editadas apenas em 2014, no final do prazo para que União e estados já estivessem com os PRAs implantados. O atraso foi provocado por discordâncias entre os interesses ambientais e os do agronegócio, especialmente quanto ao conceito de imóvel rural e ao tratamento das multas não abrangidas pelos benefícios da nova legislação. No caso dos estados, em julho de 2016, passados mais de quatro anos, apenas 15 estados regulamen-

taram seus PRAs – e, dentre eles, dois estão suspensos, descumprindo claramente o prazo estabelecido.

REGRAS PARA RECOMPOSIÇÃO E EXPLORAÇÃO ECONÔMICA

LEI 12.651/2012

Art. 18 A recomposição das áreas de reserva legal poderá ser realizada mediante o plantio intercalado de espécies nativas e exóticas, em sistema agroflorestal, observados os seguintes parâmetros:

- i. O plantio de espécies exóticas deverá ser combinado com as espécies nativas de ocorrência regional, e
- ii. A área recomposta com espécies exóticas não poderá exceder a cinquenta por cento da área total a ser recuperada.

Parágrafo único: O proprietário ou possuidor de imóvel rural que optar por recompor a reserva legal com utilização do plantio intercalado de espécies exóticas terá direito a sua exploração econômica.

Há muita diversidade no tratamento desse aspecto nos PRAs em preparação ou nos já editados. Diversos estados não estão detalhando os parâmetros que deverão orientar a restauração e, muito menos, dando clareza quanto ao direito à exploração econômica dessas áreas.

O maior risco, na ausência de uma regulamentação clara, é insegurança jurídica quanto aos modelos possíveis de recomposição e quanto ao usufruto do direito à exploração econômica das áreas em recomposição. Especialmente no caso da agricultura familiar, que terá de recompor as áreas desmatadas irregularmente depois de 22 de junho de 2008, a definição clara de quais as possibilidades de uso econômico é determinante para a viabilização da recomposição em larga escala.



MECANISMOS DE ACOMPANHAMENTO DA IMPLEMENTAÇÃO

LEI 12.651/2012

Art. 73. Os órgãos centrais e executores do Sisnama criarão e implementarão, com a participação dos órgãos estaduais, indicadores de sustentabilidade, a ser publicados semestralmente, com o objetivo de aferir a evolução dos componentes do sistema abrangidos por disposições desta Lei.

Art. 75. Os PRAs instituídos pela União, Estados e Distrito Federal deverão incluir mecanismo que permitam o acompanhamento de sua implementação, considerando os objetivos e metas nacionais para as florestas, especialmente a implementação dos instrumentos previstos nesta Lei, a adesão cadastral dos proprietários e possuidores de imóvel rural, a evolução da regularização das propriedades e posses rurais, o grau de regularidade do uso de matéria-prima florestal e o controle e prevenção de incêndios florestais.

Alguns dos PRAs instituídos nos estados preveem mecanismos de acompanhamento da implementação, mas não há informações públicas disponíveis sobre o conjunto de requisitos que a Lei dispõe. Praticamente nenhum dos PRAs estaduais faz menção ao grau de regularidade do uso de matéria-prima florestal e ao controle de incêndios florestais.

Ainda não está claro como será o acompanhamento do cumprimento dos PRAs, o acesso público aos dados relativos à implementação dos instrumentos previstos, nem a evolução da regularização ambiental das propriedades e posses rurais. Os módulos de PRA e de monitoramento do Sicar deverão suprir essa lacuna. Não há informação pública sobre qualquer iniciativa de preparação dos indicadores citados na lei.

5. PROBLEMAS RELATIVOS AO SISTEMA NACIONAL DE CADASTRO AMBIENTAL RURAL (SICAR)

ESTRUTURA OPERACIONAL

O desenvolvimento do Sistema Nacional de Cadastro Ambiental Rural (Sicar), com todos os módulos necessários ao pleno funcionamento do sistema, atrasou para muito além do que se poderia esperar. Até o momento, o módulo de análise ainda está em início de operação e ajustes. O módulo de monitoramento e transparência das informações foi lançado em 29 de novembro de 2016. Apesar de expressivo avanço, informações essenciais para o controle social, para o Ministério Público e para o monitoramento das cadeias de fornecimento por parte das empresas, como nome e CPF/CNPJ dos produtores associados ao cadastro, ainda não foram disponibilizados. Isso fragiliza imensamente a implementação do código, já que o Cadastro Ambiental Rural (CAR) é o principal instrumento da lei e a porta de entrada para adesão aos programas de regularização ambiental (PRAs), cuja implementação precisa ser monitorada.

Adicionalmente, a qualidade das informações - minadas pela percepção de que são “declaratórias” e que não exigem uma comprovação imediata da veracidade, decorrente da opção preferencial pelo cadastramento via croqui, desenhado diretamente no aplicativo de inscrição - gerou uma base de dados fragilizada. Certamente será necessária a ampliação dos esforços dos órgãos estaduais na análise e validação dessas informações, potencializando o risco de atrasos ou de protelamento no cumprimento das obrigações legais por parte dos produtores rurais.

Outro problema é o fato de que a infraestrutura dos órgãos ambientais estaduais não tem acompanhado o crescimento da demanda de serviços gerados pelo novo Código Florestal. Com raras exceções, a estrutura dos órgãos estaduais é insuficiente para atender às demandas geradas pela criação do CAR e dos PRAs. O baixo número de servidores dedicados a essas atividades, a falta de recursos financeiros para responder ao campo e a infraestrutura deficiente são os principais gargalos para assegurar o avanço desses instrumentos.

A adesão aos PRAs por meio da formalização de termos de compromisso e, em grande parte dos casos, a apresentação de planos de recuperação de áreas degradadas gerará um imenso volume de processos administrativos a serem monitorados e acompanhados pelos órgãos ambientais. Apenas com um forte investimento em tecnologia, capacitação e melhoria da infraestrutura será possível assegurar o pleno cumprimento da legislação.

Desse modo, é fundamental ampliar as capacidades e a construção de parcerias entre governos estaduais e municipais para a realização e validação do Cadastro Ambiental Rural e recuperação de passivos ambientais em imóveis rurais. Acelerar a estruturação e integração do Sicar e concluir os módulos ainda em desenvolvimento (análise, monitoramento e transparência) também são elementos muito importantes nesse processo.

Ampliar o envolvimento dos municípios, com uma definição mais abrangente de seu papel e escopo de atuação, pode ser uma alternativa para o fortalecimento da capacidade de resposta ao imenso esforço de validação dos cadastros inscritos no Sicar. Também pode contribuir para a promoção e o monitoramento da restauração dos passivos florestais, assim como o monitoramento e o acompanhamento das obrigações legais (termos de compromisso e planos de recuperação de áreas degradadas).

TRANSPARÊNCIA E ACESSO AOS DADOS PÚBLICOS

Instrução Normativa MMA – 002/2014

Art. 12 - As **informações de natureza pública** de que trata o inciso V do art. 3º do Decreto nº 7.830, de 2012, a serem disponibilizadas pelo SICAR, **será limitada:**

- i. ao número de registro do imóvel no CAR;
- ii. ao município;
- iii. à Unidade da Federação;
- iv. à área do imóvel;
- v. à área de remanescentes de vegetação nativa;
- vi. à área de Reserva Legal;
- vii. às Áreas de Preservação Permanente;
- viii. às áreas de uso consolidado;
- ix. às áreas de uso restrito;
- x. às áreas de servidão administrativa;
- xi. às áreas de compensação; e
- xii. à situação do cadastro do imóvel rural no CAR.

§ 1º - As informações elencadas neste artigo serão **prestadas mediante a disponibilização de relatório.**

§ 2º - As informações relativas às notificações são restritas aos proprietários e possuidores rurais.

§ 3º - As informações de interesse dos cartórios de registro de imóveis, instituições financeiras e entidades setoriais serão disponibilizadas **mediante solicitação específica ao gestor do Sistema**, respeitadas as informações de caráter restrito.



O acesso às informações ambientais é garantido pela Lei de Acesso à Informação (12.527/2011). O próprio Código Florestal em seu artigo 29 também determina o caráter público das informações inscritas no CAR. Sendo assim, a limitação de acesso aos dados públicos do SICAR mediante a edição de uma instrução normativa do Ministério do Meio Ambiente é uma ação de claro confronto à legislação vigente.

Faz-se necessário garantir ampla transparência pública das informações sobre implantação da lei, especialmente do CAR e dos PRAs. A publicidade das informações relativas ao controle ambiental é um princípio consagrado na legislação ambiental desde a Lei da Política Nacional de Meio Ambiente de 1981. Esse princípio foi reforçado em 1988 pela Constituição Federal, no capítulo dos direitos e deveres individuais e coletivos, ao determinar que apenas por lei se restringirá o acesso a informações processuais na gestão pública. O Código Florestal reafirmou o caráter público das informações prestadas no ato da inscrição no CAR.

Órgãos federais, como Incra¹⁸, e estaduais (por exemplo, Pará e Mato Grosso) já disponibilizaram ou ainda disponibilizam publicamente informações vetoriais com dados fundiários e ambientais de imóveis rurais. O estabelecimento de restrição ao acesso público aos dados do Sicar por meio de Instrução Normativa do Ministério do Meio Ambiente, uma tipologia de norma restrita à função de ordenamento dos procedimentos administrativo do próprio ministério, é claramente uma medida indevida e sem previsão legal.

É importante reconhecer o grande avanço que foi dado com a disponibilização dos dados vetoriais do Sicar, publicados em 29 de novembro de 2016. Entretanto, a informação ainda não está completa com a ausência de informações relativas à identificação do responsável pela área cadastrada.

¹⁸ O Incra disponibiliza informações do Sistema de Gestão Fundiária (SIGEF) e no site: acervofundiario.incra.gov.br.

6. PROBLEMAS RELATIVOS À INTERAÇÃO COM OUTRAS POLÍTICAS PÚBLICAS

INCENTIVOS PÚBLICOS E PRIVADOS

É fundamental a criação de instrumentos de incentivos ao cumprimento da legislação florestal que possam assegurar um processo contínuo de indução à promoção da sustentabilidade e, ao mesmo tempo, instrumento de desestímulo à protelação ou tentativas de burla ao cumprimento da lei. Ainda não existe nenhuma definição clara dos incentivos econômicos públicos para o cumprimento da legislação, especialmente onde é maior a pressão por desmatamento.

Um incentivo econômico simples seria a redução do custo de transação do cumprimento das obrigações legais. Em outras palavras, o produtor rural gasta, atualmente, muito tempo e recursos para cumprir o conjunto de procedimentos necessários à manutenção de sua regularidade ambiental, fiscal e sanitária. A simplificação dos procedimentos, a eliminação ou a substituição de instrumentos ineficientes e a ampliação da utilização do CAR como base para integração de serviços públicos pode significar um imenso benefício e economia ao produtor.

Outro tipo de incentivo é facilitar a concessão de crédito ou acesso aos produtos financeiros a partir da comprovação de regularidade ambiental por meio do CAR. A previsão legal de bloquear o acesso ao financiamento rural a partir de 2017 para imóveis não inscritos no CAR é um dos mecanismos de indução previsto no Código Florestal. Contudo, para além dessa previsão, há o potencial de estimular a criação de listas positivas com imóveis rurais regularizados frente à legislação florestal, assegurando um acesso mais simplificado e com benefícios associados à aná-



lise de risco do crédito, que potencialmente deve ser menor em imóveis plenamente regularizados.

Uma alternativa, também, é promover acordos setoriais para exigir o cumprimento do Código Florestal da cadeia de suprimentos. Assim como o acesso ao crédito, o acesso ao mercado é um poderoso instrumento de indução e estímulo ao cumprimento da legislação florestal. A exemplo do que já vem acontecendo, na região amazônica, com a cadeia da carne bovina, o engajamento das grandes empresas compradoras de *commodities*, da indústria de transformação da produção primária, assim como da ponta do mercado varejista, por meio das grandes redes de supermercados, é um caminho promissor para assegurar a estruturação de cadeias de suprimentos livres de desmatamento ilegal e irregularidade ambiental.

A disseminação em todos os estados do ICMS ecológico, com metodologia de distribuição do imposto privilegiando a restauração florestal, é mais uma opção. O ICMS ecológico, originalmente criado para compensar e premiar municípios com vegetação nativa em áreas protegidas - sejam unidades de conservação, sejam terras indígenas - tem um enorme potencial de ser um instrumento de engajamento dos municípios na implementação do Código Florestal, especialmente no desafio de promoção da restauração de áreas degradadas. A iniciativa do estado do Pará, que incluiu critérios adicionais como a área de CAR no município, indica um caminho potencialmente promissor para a utilização desse instrumento legal¹⁹.

Nesse sentido, o Programa Mais Ambiente Brasil, previsto no Código Florestal e “instituído” pelo Decreto 8.235/2014, ainda não se materializou. A previsão é que o referido programa fosse a base sobre a qual se assentaria um amplo conjunto de instrumentos de apoio e estímulo ao pleno cumprimento

da legislação florestal. A criação de uma política nacional de serviços ambientais, em discussão em vários projetos de lei no Congresso, deveria ser um complemento perfeito para a operação do Programa Mais Ambiente Brasil. Infelizmente, nem uma iniciativa nem outra ainda se efetivaram.

A aplicação eficiente do Imposto Territorial Rural (ITR) objetiva o cumprimento de papel originário, que é coibir a especulação fundiária e o desmatamento a ela associado, assim como estimular o aumento da produtividade nas áreas já abertas. Para isso, é necessário atualizar a base de cálculo do ITR e utilizar os insumos disponíveis para detectar sonegações, como CAR, Prodes e TerraClass/Inpe.

Um estudo de caso do Pará estimou que o potencial de arrecadação de ITR por hectare seria até 133 vezes maior do que o efetivamente arrecadado apenas com a adoção dos procedimentos acima, certamente inviabilizando a manutenção de muitos latifúndios improdutivos²⁰. Dessa forma, a municipalização da cobrança do ITR por meio de convênio entre a Receita Federal e os municípios é uma oportunidade a ser explorada, com potencial de aumentar a eficiência da arrecadação e a receita municipal. Estudo de 2014 mostra que 21 municípios do Pará conveniados com a Receita Federal dobraram a arrecadação tanto em termos absolutos quanto por hectare de áreas disponíveis para agropecuária.

¹⁹ Mais informações sobre o ICMS Ecológico do Pará em: <http://www.icmsecológico.org.br/>

²⁰ Silva, D; e Barreto, P. 2014. O potencial do Imposto Territorial Rural contra o desmatamento especulativo na Amazônia. 48p. Belém/PA: Imazon. Disponível em: <http://imazon.org.br/publicacoes/o-potencial-do-imposto-territorial-rural-contra-o-desmatamento-especulativo-na-amazonia/#updateOnce>





ZONEAMENTO ECOLÓGICO-ECONÔMICO

LEI 12.651/2012

Art. 13. Quando indicado pelo Zoneamento Ecológico-Econômico - ZEE estadual, realizado segundo metodologia unificada, o poder público federal poderá:

i. reduzir, exclusivamente para fins de regularização, mediante recomposição, regeneração ou compensação da Reserva Legal de imóveis com área rural consolidada, situados em área de floresta localizada na Amazônia Legal, para até 50% (cinquenta por cento) da propriedade, excluídas as áreas prioritárias para conservação da biodiversidade e dos recursos hídricos e os corredores ecológicos;

ii. ampliar as áreas de Reserva Legal em até 50% (cinquenta por cento) dos percentuais previstos nesta Lei, para cumprimento de metas nacionais de proteção à biodiversidade ou de redução de emissão de gases de efeito estufa.

§ 1º No caso previsto no inciso I do caput, o proprietário ou possuidor de imóvel rural que mantiver Reserva Legal conservada e averbada em área superior aos percentuais exigidos no referido inciso poderá instituir servidão ambiental sobre a área excedente, nos termos da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, e Cota de Reserva Ambiental.

§ 2º Os Estados que não possuem seus Zoneamentos Ecológico-Econômicos - ZEEs segundo a metodologia unificada, estabelecida em norma federal, terão o prazo de 5 (cinco) anos, a partir da data da publicação desta Lei, para a sua elaboração e aprovação.

Do ponto de vista dos instrumentos existentes no Código Florestal, os estados amazônicos são aqueles com maior potencial de aplicação das regras previstas

com a implementação do ZEE, haja vista os “benefícios” previstos, além das usuais atenção e cobrança da sociedade brasileira e comunidade internacional. Seu objetivo geral é organizar, de forma vinculada, as decisões dos agentes públicos e privados quanto a planos, programas, projetos e atividades que, direta ou indiretamente, utilizem recursos naturais, assegurando a plena manutenção do capital e dos serviços ambientais dos ecossistemas.

O ZEE é um instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente regulamentado pelo Decreto nº 4.297/2002. É definido como instrumento de organização do território a ser obrigatoriamente seguido na implantação de planos, obras e atividades públicas e privadas, estabelece medidas e padrões de proteção ambiental destinados a assegurar a qualidade ambiental, dos recursos hídricos e do solo e a conservação da biodiversidade, garantindo o desenvolvimento sustentável e a melhoria das condições de vida da população. Dos estados brasileiros, Acre e Rondônia já concluíram o ZEE na escala de 1:250.000 e foram aprovados pelo Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama) para área total dos seus territórios, enquanto o Pará aprovou apenas parcelas do território (Pará – Zona Oeste do Pará - BR-163, BR 230 e Calha Norte).

O Mato Grosso chegou a aprovar o ZEE na Assembleia Legislativa que foi em seguida submetido para aprovação do Conama, contudo este conselho não aprovou o ZEE em função de que vários critérios contidos no Decreto nº 4.297/2002 e nas Diretrizes Metodológicas para o ZEE do Brasil não foram contemplados na Lei Estadual 9.523/2011. Concomitantemente, o Ministério Público Estadual entrou com uma ação civil pública no Tribunal de Justiça de Mato Grosso, cuja decisão foi de suspender dispositivos da lei. Atualmente, o ZEE está sendo revisado pelo Poder Executivo do estado, Secretaria de Estado do Meio Ambiente (SEMA) e Secretaria de Estado de Planejamento (SEPLAN).



O estado do Amazonas elaborou o ZZE para a Bacia do Purus, mas ainda se encontra em processo de negociação para a aprovação junto à esfera federal. Bahia, Espírito Santo, Minas Gerais, Rio Grande do Norte e Santa Catarina elaboraram seus ZEEs em escala de 1:250.000; entretanto, não há aprovação federal para estes para eles - seja por falta de submissão, seja por outros critérios técnicos ou metodológicos. Os demais estados brasileiros ainda estão em processo de elaboração do ZEE em variados níveis de implementação. Contudo, o que se observa é que há pouco interesse político para a elaboração do ZEE nestes estados.

No caso dos estados da Amazônia Legal, a implementação do ZEE como está estabelecido no código pode ser interpretada de dois modos:

- a. traz incremento das áreas de produção agrícola e pecuária regularizadas, pois permitirá reduzir a reserva legal para 50%, exclusivamente para fins de regularização ambiental dos imóveis;
- b. traz riscos para ampliação da área apta ao desmatamento legal na Amazônia, pois se considerarmos o § 5 do Artigo 12 como resultado da aplicação do ZEE, os estados, ouvido o Conselho Estadual de Meio Ambiente, poderá reduzir a reserva legal para até 50%, quando o estado tiver zoneamento ecológico-econômico aprovado e mais de 65% do seu território ocupado por unidades de conservação da natureza de domínio público, devidamente regularizadas, e por terras indígenas homologadas. Isso significa que estados, principalmente os da região amazônica como Amapá (já possui cerca de 75% de áreas protegidas), Roraima, Pará, Amazonas e Acre, aumentando seus percentuais de áreas protegidas já cumpriram o critério para a redução de suas reservas legais de 80% para 50%, neste caso não somente para efeito de regularização, mas sim de conversão de florestas.

Cabe ressaltar que esse critério (elaboração e aprovação do ZEE) para redução da reserva legal está associado a duas outras condições: regularização das unidades de conservação e homologação das terras indígenas. Com os dados do Sicar recém publicados será possível mensurar o quanto representaria em termos de desmatamentos futuros, caso esses estados cumprissem esses critérios de redução da reserva legal, mas certamente trata-se da ordem de milhões de hectares.

Para as demais regiões do país, não parece haver uma motivação significativa para elaboração do ZEE, mesmo considerando o prazo estabelecido pelo Código Florestal. A ausência de sanções ou outros benefícios para o cumprimento deste dispositivo também é um fator que desmobiliza os estados para o seu cumprimento.

DESMATAMENTO ILEGAL PÓS-2008 E SUSPENSÃO DE ATIVIDADES

LEI 12.651/2012

Art. 17. A Reserva Legal deve ser conservada com cobertura de vegetação nativa pelo proprietário do imóvel rural, possuidor ou ocupante a qualquer título, pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado.

§ 3º É obrigatória a **suspensão imediata das atividades em área de Reserva Legal desmatada irregularmente após 22 de julho de 2008.**

§ 4º Sem prejuízo das sanções administrativas, cíveis e penais cabíveis, deverá ser iniciado, nas áreas de que trata o § 3º deste artigo, o processo de **recomposição da Reserva Legal em até 2 (dois) anos contados a partir da data da publicação desta Lei**, devendo tal processo ser concluído nos prazos estabelecidos pelo Programa de Regularização Ambiental - PRA, de que trata o art. 59.





Aparentemente, nenhuma medida foi adotada pelos estados ou pela União para assegurar o cumprimento do artigo 17, assim como não há notícias de que tenha havido um aumento de autuações baseado na exigência prevista.

Para o cumprimento da obrigação prevista nesse artigo, seria necessária uma ação proativa do poder público para a verificação de quais áreas de reserva legal desmatadas ilegalmente estariam sendo utilizadas com atividades após a vigência da lei. Contudo, se consideramos a fragilidade dos órgãos ambientais em termos de estrutura física, tecnológica e de recursos humanos, é pouco provável que os órgãos tenham tido capacidade para verificar o cumprimento dessa obrigação por parte de proprietários que desmataram de forma ilegal após a data estabelecida.

Por meio da integração dos dados do CAR com os dados de desmatamento fornecidos por sistemas de sensoriamento remoto (e.g. PRODES²¹, Terra Class²²) já é possível reduzir drasticamente os custos de monitoramento e emissão de autos de infração. Porém, até agora não existem evidências que os estados e o governo federal têm utilizado esses instrumentos de modo a fortalecer a governança ambiental.

A oportunidade de se realizar essa verificação, de forma efetiva, já existe, apesar dos problemas existentes no CAR, como a falta de validação. Já é possível fazer o comparativo das feições ambientais e de uso da terra a partir do histórico e sobreposições das imagens. O risco é que, sem uma medida efetiva, o dano ambiental sobre essas áreas terá continuidade até que os órgãos ambientais estaduais tenham capacidade de processarem a totalidade dos cadastros inscritos, o que poderá demorar anos.

²¹ <http://www.obt.inpe.br/prodes/index.php>

²² http://www.inpe.br/cra/projetos_pesquisas/dados_terra-class.php

EMBARGO POR DESMATAMENTO

LEI 12.651/2012

Art. 51. O órgão ambiental competente, ao tomar conhecimento do desmatamento em desacordo com o disposto nesta Lei, deverá embargar a obra ou atividade que deu causa ao uso alternativo do solo, como medida administrativa voltada a impedir a continuidade do dano ambiental, propiciar a regeneração do meio ambiente e dar viabilidade à recuperação da área degradada.

§ 2º O órgão ambiental responsável deverá disponibilizar publicamente as informações sobre o imóvel embargado, inclusive por meio da rede mundial de computadores.

Apesar da explicitação da obrigação, dos órgãos ambientais, de aplicação de embargos de atividades em áreas que foram desmatadas em desacordo com a lei, não há indicativos de que o número de embargos tenha crescido após sua edição e, tampouco, com o aumento de inscrição no CAR. Dessa constatação, pode-se inferir três conclusões:

- a. As estruturas tecnológicas, físicas e de recursos humanos dos órgãos ambientais não são adequadas e suficientes para receber, processar, fiscalizar e atender às denúncias sobre desmatamento ilegal que eventualmente tenham ocorrido nas áreas de vegetação nativa. Por esse mesmo motivo, aparentemente não existe uma metodologia, sistema ou ferramentas de monitoramento que possibilite o acompanhamento da restrição de uso das áreas embargadas e da regeneração e recuperação das áreas degradadas;
- b. Apesar das informações dos imóveis inscritos no Sicar ainda necessitarem de uma análise e validação, o baixo número de embargos sinaliza que as informações já inseridas no cadastro não estão



sendo usadas para impedir a continuidade dos danos ambientais, conforme previsto na legislação.

- c. Além disso, os embargos, mesmo que pouco numerosos, devem ser publicamente disponibilizados pelos Órgãos Estaduais de Meio Ambiente (OEMAs). Empresas compradoras, bancos e a sociedade como um todo devem poder acessar essas informações e utilizá-las como critério de compra ou financiamento.

A morosidade no uso das informações do CAR pode contribuir para que os danos ambientais sejam ampliados no decorrer de todo o tempo necessário para o desenvolvimento e aplicação do módulo de análise do Sicar e da elaboração e implementação dos programas de regularização ambiental por parte dos estados.

PROGRAMA DE CONVERSÃO DE MULTA

LEI 12.651/2012

Art. 42. O Governo Federal implantará programa para conversão da multa prevista no art. 50 do Decreto nº 6.514, de 22 de julho de 2008, destinado a imóveis rurais, referente a autuações vinculadas a desmatamentos em áreas onde não era vedada a supressão, que foram promovidos sem autorização ou licença, em data anterior a 22 de julho de 2008.

DECRETO 8.235/2014

Art. 22. Ato conjunto dos Ministros de Estado do Meio Ambiente, do Desenvolvimento Agrário, da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e da Advocacia-Geral da União disciplinará, no **prazo de um ano**, contado da data de publicação deste Decreto, o

programa para conversão das multas aplicadas por desmates ocorridos em áreas onde não era vedada a supressão de vegetação referido no art. 42 da Lei nº 12.651, de 2012.

Parágrafo único: O cumprimento das obrigações estabelecidas no programa poderá resultar, na forma disciplinada pelo ato conjunto previsto no **caput**, na conversão da multa aplicada às hipóteses previstas no art. 3º, **caput**, inciso I, art. 139, art. 140 e art. 141 do Decreto nº 6.514, de 22 de julho de 2008.

O prazo estabelecido no decreto 8.235/2014, que regulamentou o previsto no artigo 42 da lei, não foi cumprido e não há informações públicas se o referido programa de conversão de multas esteja em processo de elaboração. A preocupação é que a não regulamentação desse artigo gere um processo de retardamento na adesão aos PRAs e na assinatura de termos de compromisso por parte dos produtores rurais que tenham incorrido na infração prevista. Essa barreira de acesso, gerada pela não regulamentação do artigo, poderá protelar o processo de recuperação dos passivos ambientais.

Outro aspecto relevante, é que esse programa de conversão, no que tange a infrações e multas federais, será operado pelo Ibama, mas a operacionalização da assinatura do termo de compromisso e demais atos administrativos associados aos PRAs serão operacionalizados pelas OEMAs nos estados. Dessa forma, será necessária uma cooperação profícua entre os órgãos, o que pode representar um risco à efetiva implementação do instrumento, dado o histórico de dificuldades de comunicação e cooperação institucionais.





**POLÍTICA NACIONAL DE MANEJO E
CONTROLE DE QUEIMADAS E PREVENÇÃO
E COMBATE AOS INCÊNDIOS FLORESTAIS**

LEI 12.651/2012

Art. 40. O Governo Federal deverá estabelecer uma Política Nacional de Manejo e Controle de Queimadas, Prevenção e Combate aos Incêndios Florestais,

§ 1º A Política mencionada neste artigo deverá prever instrumentos para a análise dos impactos das queimadas sobre mudanças climáticas e mudanças no uso da terra, conservação dos ecossistemas, saúde pública e fauna, para subsidiar planos estratégicos de prevenção de incêndios florestais.

§ 2º A Política mencionada neste artigo deverá observar cenários de mudanças climáticas e potenciais aumentos de risco de ocorrência de incêndios florestais.

Não há também informação pública sobre qualquer iniciativa por parte do poder público federal para a elaboração da política citada na lei. A falta dessa política interfere diretamente na definição de pontos importantes neste tema, por exemplo, quem serão os responsáveis pelos planos estratégicos de prevenção de incêndios florestais: União, estados ou municípios.

Atualmente, existem dois instrumentos, na escala de bioma, que tratam do controle de queimadas e prevenção de incêndios, o PPCDAM para Amazônia, o PPCerrado para o Cerrado e uma iniciativa federal, restrita às unidades de conservação, o PrevFogo (Sistema e Centro Nacional de Prevenção e Combate aos Incêndios Florestais). Mas é importante que se diga que nenhum desses instrumentos e iniciativas cumpre os requisitos previstos na lei.

Há uma clara necessidade de se avançar na formulação dessa política, especialmente estabelecendo a conexão com as mudanças climáticas e emissões de gases de efeito estufa. Contudo, é fundamental que essa Política Nacional de Manejo e Controle de Queimadas, Prevenção e Combate aos Incêndios Florestais seja sistêmica, que considere as iniciativas já em execução pelos estados e tenha na sua concepção e implementação a participação dos estados, municípios e sociedade civil, para que ela reflita as realidades e as características das diversas regiões do Brasil.

Outro aspecto relevante, é que a partir de 2004, com a implantação do sistema de monitoramento do desmatamento na Amazônia, a dinâmica e o padrão de desmatamento ilegal na região alteraram completamente. Até 2004, predominava a ocorrência de desmatamento de grandes áreas, com corte raso da vegetação nativa em períodos curtos, buscando, dessa forma, fugir do risco dos flagrantes de fiscalização do Ibama ou do órgão estadual, até então, a principal forma de prevenção e combate do desmatamento. Após 2004, a ocorrência de corte raso em grandes áreas reduziu drasticamente e passou para um padrão do chamado, popularmente, “puxadinho”, ou seja, pequenos desmatamentos ou degradação gradual em áreas contíguas às áreas abertas.

Na nova dinâmica de desmatamento, as queimadas florestais são parte integrante do *modus operandi* da ilegalidade ambiental e cumprem a função de degradar a floresta e assegurar a ocupação gradual dessas áreas com atividades produtivas, especialmente a pecuária. Por essas razões, a implementação da política de manejo e controle de queimadas, prevenção e combate aos incêndios florestais deve ser entendida como elemento central de uma nova abordagem na prevenção e no combate ao desmatamento ilegal, especialmente na região amazônica.

Figura 4 | Quadro resumo da implementação do Código Florestal

Ponto	Relevância	Grau de implementação	Providências em curso	Competência
Legenda	 Menos relevante	 Satisfatório	 Sim	Governo federal;
	 Mais relevante	 Intermediário	 Não	Estados
		 Insatisfatório		
1. Lei 12.651/2016 – Art. 13 - Zoneamento ecológico-econômico	    			Estados
2. Lei 12.651/2016 – Art. 17 - Suspensão de atividades em reserva legal desmatada – desmatamento pós-2008	    			Estados e governo federal
3. Lei 12.651/2016 – Art. 40 - Política de Manejo e Controle de Queimadas e Prevenção e Combate aos Incêndios Florestais	    			Governo federal e estados
4. Lei 12.651/2016 – Art. 42 - Programa de conversão de multa	    			Governo federal
5. Lei 12.651/2016 – Art. 51 - Embargo de obra ou atividade por desmatamento	    			Governo federal e estados
6. Lei 12.651/2016 – Art. 29 - Cadastro Ambiental Rural - inscrição	    			Governo federal e estados
7. Decreto 7.830/2012 – Art. 7 - CAR - notificação e cancelamento	    			Estados
8. Lei 12.651/2016 – Art. 59 - PRA – atraso na edição de normas gerais	    			Governo federal e estados
9. Lei 12.651/2016 – Art. 75 - PRA - mecanismos de transparência	    			Estados

CONTINUA >

Ponto	Relevância	Grau de implementação	Providências em curso	Competência
Legenda	 Menos relevante	 Satisfatório	 Sim	Governo federal;
	 Mais relevante	 Intermediário	 Não	Estados
		 Insatisfatório		
10. Lei 12.651/2016 – Art. 18 - PRA – Regras para recomposição e exploração econômica	    			Estados
11. Lei 12.651/2016 – Art. 61-A - Áreas consolidadas em áreas de preservação permanente – continuidade de atividades produtivas	    			Estados
12. Lei 12.651/2016 – Art. 44 - CRA - Cota de reserva ambiental	    			Governo federal
13. IN-MMA002/2014 – Art. 12 - Restrição de acesso aos dados públicos do Sicar	    			Governo federal e estados
14. IN-MMA002/2014 – Art. 12 - Regime simplificado do CAR para assentamentos da reforma agrária	    			Governo federal



III. CONCLUSÕES



O novo Código Florestal é uma legislação criada para proteger a vegetação nativa brasileira em estabelecimentos rurais e promover o desenvolvimento sustentável em território nacional. O código foi formulado a partir do embate entre diversas visões de desenvolvimento, com a participação de atores que advogaram por interesses muito distintos. A partir da congregação de todos esses pontos de vista, sintetizou-se uma legislação que contempla diferentes questões sociais, econômicas e ambientais relativas à conservação da natureza e às atividades produtivas, sem satisfazer plenamente nenhuma das principais visões antagônicas.

Passado esse momento de conflito das ideias, há um pacto social mínimo entre setores rurais e ambientalistas de que o Código Florestal deve ser efetivamente implementado. Variadas instituições e atores têm responsabilidades distintas na realização do código, mas o papel de liderança do processo cabe ao poder público. No balanço desses primeiros quase cinco anos de Código Florestal, governos federal e estaduais não têm cumprido seus papéis de maneira condizente à necessidade urgente de implantação da lei e de seus instrumentos. Há ineficiências, equívocos e atrasos expressivos no processo. Entretanto, inúmeras oportunidades permanecem à disposição do poder público e da sociedade para avançar na implementação desta importante legislação.

O Cadastro Ambiental Rural (CAR), que é a primeira medida requerida pelo código para a efetiva implementação, vem sofrendo diversos atrasos. A prorrogação do prazo gerou insegurança jurídica, a falta de apoio ao cadastramento da agricultura familiar prejudicou o avanço e ainda falta clareza e celeridade nos processos de análise e validação desses cadastros por parte dos estados.

Outro problema sério da implementação do código é a recusa do setor público de disponibilizar dados que legalmente deveriam ser acessíveis. Apesar da di-

vulgação de dados do CAR no dia 29 de novembro de 2016, a falta de transparência completa do Sicar impossibilita o controle social, a utilização por empresas e bancos para verificar suas cadeias e o diagnóstico de como o sistema pode ser aprimorado no futuro, além de atentar contra a legalidade conforme disposta na Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2012). Isso, mais uma vez, facilita a situação daqueles proprietários que não cumprem integralmente as disposições da lei e que apostam que ela nunca será implementada. Além disso, sem o devido monitoramento, não é possível identificar falhas e acertos do processo, o que dificulta e retarda a integral realização do código. Apesar disso, é louvável a divulgação dos dados vetoriais do Sicar, conforme publicados pelo governo federal em 29 de novembro de 2016. Com isso, foi dado um grande avanço na implementação do CAR, a ser completo com a abertura dos dados de identificação dos responsáveis pelas áreas cadastradas.

Essa realidade acaba beneficiando muitos proprietários rurais com passivos ambientais e acaba transmitindo a sensação de que o governo não é capaz de implementar o que se propõe a fazer. Dessa forma, atores que visam a lucrar com o desmatamento se aproveitam de brechas jurídicas e incoerências burocráticas para protelar o cumprimento de seus deveres no tocante à proteção ambiental. Essa circunstância contribui não só para a implementação parcial do Código Florestal como também dificulta o cumprimento de acordos internacionais dos quais o Brasil é parte.

A falta de regulamentação de importantes instrumentos é, sem dúvida, uma das questões mais substanciais da implementação do código. Por exemplo, a inexistência de regulamentação sobre as cotas de reserva ambiental impede a conservação de excedentes de reserva legal e, consequentemente, a formação de uma atrativa opção para regularização de passivos ambientais. Prejuízo semelhante decorre da falta de regulamentação dos instrumentos econômicos previstos no artigo 41, assim como a falta de regula-





mentação do Programa de Regularização Ambiental por parte de muitos estados.

Finalmente, é fundamental que o governo federal elabore, junto com estados, municípios, sociedade civil e mercado, um plano coordenado e faseado de implementação do Código Florestal, que contemple transparência total dos dados e informações relacionadas ao processo. Apenas com um direcionamento

claro ao processo será possível dirimir a atual insegurança jurídica que permeia o ambiente rural. É preciso ter mensagens claras, planejamento, transparência, instrumentos econômicos e de mercado, e participação social para que o Brasil consiga realizar este enorme desafio de implantação do Código Florestal, atingindo o desmatamento zero absoluto, legal e ilegal, recuperando os passivos ambientais e alcançando o equilíbrio climático.



OBSERVATÓRIO
DO CÓDIGO
FLORESTAL