

RESUMO PARA POLÍTICA PÚBLICA

NOVO CÓDIGO FLORESTAL

PARTE I: DECIFRANDO O NOVO CÓDIGO FLORESTAL

QUESTÕES-CHAVE DO NOVO CÓDIGO FLORESTAL

- O novo Código Florestal dispõe sobre o uso e a proteção da vegetação nativa em terras privadas. É uma das leis ambientais mais importantes, com um grande potencial de promover o uso eficiente da terra no Brasil, e uma ferramenta valiosa para a mitigação das mudanças climáticas.
- O novo Código Florestal apoia-se em dois instrumentos de fundamental importância para a conservação ambiental em terras privadas: as **Áreas de Preservação Permanente (APP)** e a **Reserva Legal**.
- O novo Código Florestal criou o **Cadastro Ambiental Rural (CAR)**, uma base de dados eletrônica que auxilia na gestão ambiental de propriedades e posses rurais, bem como no monitoramento e combate ao desmatamento.
- O novo Código Florestal criou um regime jurídico especial, com regras mais flexíveis, para a regularização ambiental de imóveis rurais com passivos ambientais anteriores a 22 de julho de 2008.
- Proprietários e possuidores que se enquadrem na situação descrita acima devem aderir ao **Programa de Regularização Ambiental (PRA)** para usufruir de todos os benefícios concedidos pelo novo Código Florestal e regularizar seus imóveis.
- O novo Código Florestal será implementado em âmbito estadual, cabendo aos estados a edição de normas e procedimentos específicos. Os estados têm uma grande oportunidade de estabelecer regras mais claras e eficazes, além de procedimentos mais simples, sem abrir mão de uma efetiva proteção ao meio ambiente. Porém, o processo legislativo estadual gera um risco de atraso na implementação do código. O monitoramento e a fiscalização eficientes dos imóveis rurais serão essenciais para o sucesso da nova lei.

INTRODUÇÃO: EM DIREÇÃO A UMA PROTEÇÃO FLORESTAL EFETIVA

As decisões sobre o uso da terra no Brasil são das mais importantes do mundo, considerando a enorme riqueza de recursos naturais, biodiversidade, água doce e estoque de carbono que o país possui, além de um setor agropecuário em expansão. Para equilibrar produtividade agrícola com proteção ambiental, o Brasil deve fazer uso eficiente de suas terras. O novo Código Florestal é um dos instrumentos chave para atingir este objetivo, pois impõe aos proprietários e possuidores rurais a obrigação de preservar parte da vegetação nativa de suas terras.

Criado em 1934, o primeiro Código Florestal Brasileiro destinava-se, sobretudo, a regulamentar as atividades florestais, sem muita preocupação com a preservação ambiental. Em 1965, o código foi modernizado, aumentando substancialmente a proteção do meio ambiente. Porém, por falta de monitoramento e fiscalização, esta lei não foi respeitada.

Apenas na década de 1990 é que os poderes executivo e judiciário passaram a exigir de forma contundente o cumprimento de suas regras. A aplicação da lei desagradou produtores rurais que pretendiam usar suas terras sem qualquer interferência ou limitação legal. Posteriormente, novas alterações no código aumentando a proteção das florestas na Amazônia Legal acabaram provocando um movimento em favor de sua revisão.

Após um duro e longo processo de negociação, marcado por conflitos entre produtores rurais e ambientalistas, o novo Código Florestal foi promulgado em 2012. A nova versão mantém a estrutura e conceitos básicos do código anterior, porém é bem mais condescendente com proprietários e possuidores rurais que desmataram vegetação nativa ilegalmente antes de 22 de julho de 2008. Além disso, pequenos proprietários e possuidores rurais receberam tratamento ainda mais benevolente¹. Outra novidade é que foram criados novos instrumentos para ajudar no cumprimento da lei.

Agora, estas novas regras florestais precisam ser efetivamente implantadas no país. Não será uma tarefa fácil. A estrutura, o conteúdo e a linguagem do novo Código Florestal refletem as disputas políticas que marcaram o processo de revisão da legislação florestal. A fim de obter apoio político para a aprovação do novo código, os proponentes fizeram concessões e acordos que resultaram em complexidades e contradições no texto da lei.

O objetivo deste documento é fornecer uma visão geral do código, seus instrumentos e obrigações, ajudando a compreender suas complexidades. Para cumprir suas metas ambientais e climáticas, o Brasil depende em grande parte da capacidade individual de produtores rurais e pequenos agricultores de entender e respeitar as regras da nova lei, conciliando produção agrícola com proteção ambiental. Pesquisadores do Núcleo de Avaliação de Políticas Climáticas da PUC-Rio/ Climate Policy Initiative, no âmbito do

¹ Pequenos proprietários que desmataram após 2008, ou fora de áreas consolidadas, não recebem benefícios adicionais. Eles só se beneficiam do Cadastro Ambiental Rural (CAR) simplificado.

projeto INPUT (Iniciativa para o Uso da Terra), fizeram extensa e aprofundada pesquisa sobre a legislação florestal. Esta análise é a primeira de uma série que pretende decifrar o novo Código Florestal, ajudando a acelerar seu processo de implantação e garantir o seu sucesso.

O NOVO CÓDIGO FLORESTAL ESTABELECE DOIS INSTRUMENTOS DE PROTEÇÃO E CRIA UM BANCO DE DADOS INOVADOR

O novo Código Florestal se apoia fundamentalmente em dois instrumentos de proteção da vegetação nativa em terras privadas: as Áreas de Preservação Permanente e a Reserva Legal.

As **Áreas de Preservação Permanente (APP)** são áreas sensíveis e necessárias para a preservação de serviços ambientais essenciais, tais como: fornecimento de água, regulação do ciclo hidrológico e climático, manutenção da biodiversidade e estabilidade geológica e proteção do solo. Nestas áreas, a vegetação deve ser preservada e não pode haver exploração econômica dos recursos florestais. O Código Florestal estabelece diversas categorias de APP e para cada uma delas define os parâmetros da faixa de proteção na qual a vegetação deve ser mantida. As áreas que devem ser protegidas incluem: faixas marginais ao longo de cursos d'água; área no entorno de nascentes, lagos e lagoas; topos de morros; regiões em altitude maior que 1.800 metros; restingas e manguezais.

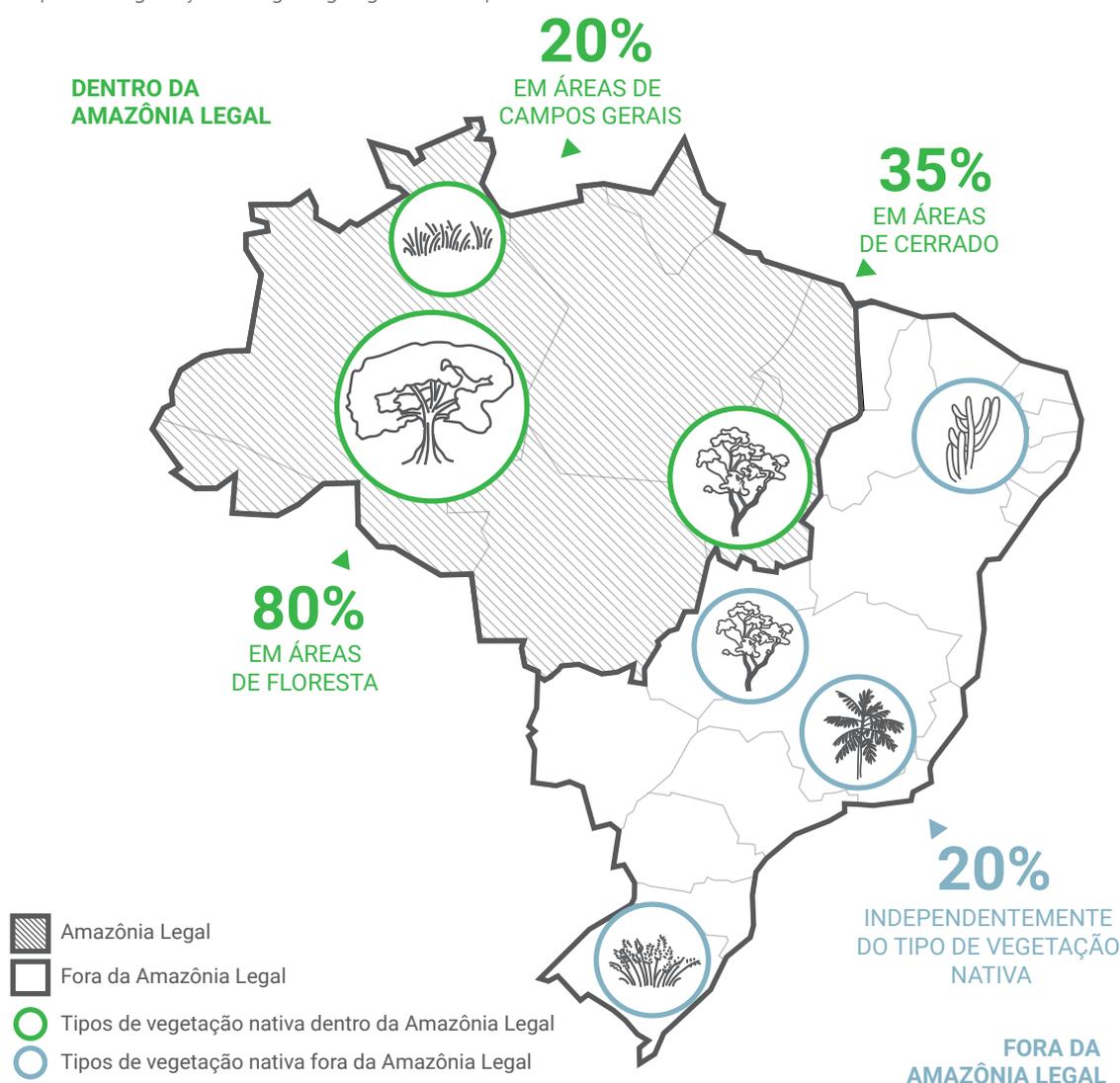
A **Reserva Legal** é um percentual da área total do imóvel rural na qual é obrigatório manter a cobertura de vegetação nativa. Este percentual varia de 20% a 80%, em função do tipo de vegetação e região geográfica do país. Como regra geral, imóveis rurais situados na Amazônia Legal² devem conservar um percentual bem maior de vegetação como Reserva Legal do que os imóveis rurais fora desta região (Figura 1). Na Reserva Legal não se pode manter atividade econômica tradicional, como agricultura, pecuária ou exploração madeireira. Admite-se apenas exploração econômica mediante manejo florestal sustentável. O objetivo da Reserva Legal é preservar remanescentes da vegetação nativa em todo o país e conservar a biodiversidade.

O novo Código Florestal também criou um banco de dados inovador, o **Cadastro Ambiental Rural (CAR)**, que armazena e processa informações georreferenciadas de APP e Reserva Legal. O CAR é um registro público eletrônico, de âmbito nacional, obrigatório para todos os imóveis rurais, e possui diversas finalidades. Ele integra informações ambientais das propriedades e posses, compondo uma base de dados essencial para um efetivo planejamento ambiental e econômico em áreas rurais.

² O conceito de Amazônia Legal foi instituído em 1953 com o propósito de promover o desenvolvimento social e econômico da região norte do país. Corresponde ao espaço geográfico que abrange os estados do Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Pará, Rondônia, Roraima, Tocantins e parte do Maranhão. A Amazônia Legal não contém apenas o bioma amazônico, mas também partes do Cerrado e do Pantanal.

O cadastro também funciona como instrumento de monitoramento e combate ao desmatamento em áreas privadas. A inscrição no CAR é condição obrigatória para o exercício de diversos direitos, tais como: obtenção de autorização para supressão de vegetação nativa; manutenção de atividades em áreas rurais consolidadas; regularização de APP e Reserva Legal seguindo parâmetros mais flexíveis; e obtenção de crédito rural por instituições financeiras.

FIGURA 1: Percentuais de Reserva Legal de acordo com o tipo de vegetação e região geográfica do país



COMO O NOVO CÓDIGO FLORESTAL DEVE SER APLICADO

O novo Código Florestal obriga todos os proprietários e possuidores rurais a respeitar as regras relativas a APP e Reserva Legal. **No entanto, ele cria um regime jurídico especial, com regras mais flexíveis, para as áreas consolidadas em APP e Reserva Legal. Áreas consolidadas são aquelas onde a vegetação foi ilegalmente suprimida para a prática de atividades agrícolas, pecuária ou florestal, antes de 22 de julho de 2008.** Além disso, a

nova lei florestal concedeu aos pequenos proprietários e possuidores rurais um tratamento ainda mais benevolente para as áreas consolidadas.

Este regime especial foi a maneira encontrada pelo legislador para facilitar o cumprimento da legislação florestal por proprietários e possuidores que descumpriram as regras do código anterior. Porém, é importante frisar que quem cumpriu as regras e respeitou a lei, mantendo a vegetação de APP e Reserva Legal preservada, não recebeu qualquer prêmio ou benefício.

O novo Código Florestal

Principais exigências legais a serem cumpridas por proprietários e possuidores rurais:

- Preservar as Áreas de Preservação Permanente (APP)
- Manter e conservar a Reserva Legal
- Inscrever o imóvel rural no Cadastro Ambiental Rural (CAR)

Regras flexíveis para proprietários e possuidores rurais com áreas consolidadas:

- Aplicável apenas aos proprietários e possuidores rurais que desmataram ilegalmente vegetação de APP e Reserva Legal antes de 22 de julho de 2008
- Parâmetros reduzidos de APP
- Possibilidade de compensar a Reserva Legal em outro imóvel rural
- A Reserva Legal de pequenas propriedades e posses será formada pela vegetação nativa existente em 22 de julho de 2008

BENEFÍCIOS E EXCEÇÕES DO REGIME ESPECIAL DAS ÁREAS CONSOLIDADAS

Como obter os benefícios

Proprietários e possuidores rurais que se enquadrem no regime especial, isto é, que desmataram ilegalmente a vegetação em APP e Reserva Legal antes de 22 de julho de 2008, podem usufruir das regras mais flexíveis para as áreas consolidadas através da adesão ao **Programa de Regularização Ambiental (PRA)**. O compromisso de restaurar as APP e a Reserva Legal no âmbito do PRA confere a estes proprietários e possuidores diversas vantagens: suspensão das multas e embargos decorrentes de desmatamento irregular de APP e Reserva Legal antes de 22 de julho de 2008; parâmetros reduzidos para a restauração de APP; e a possibilidade de compensar a Reserva Legal comprando créditos de quem manteve a vegetação nativa preservada acima dos requisitos legais.

Áreas de Preservação Permanente (APP)

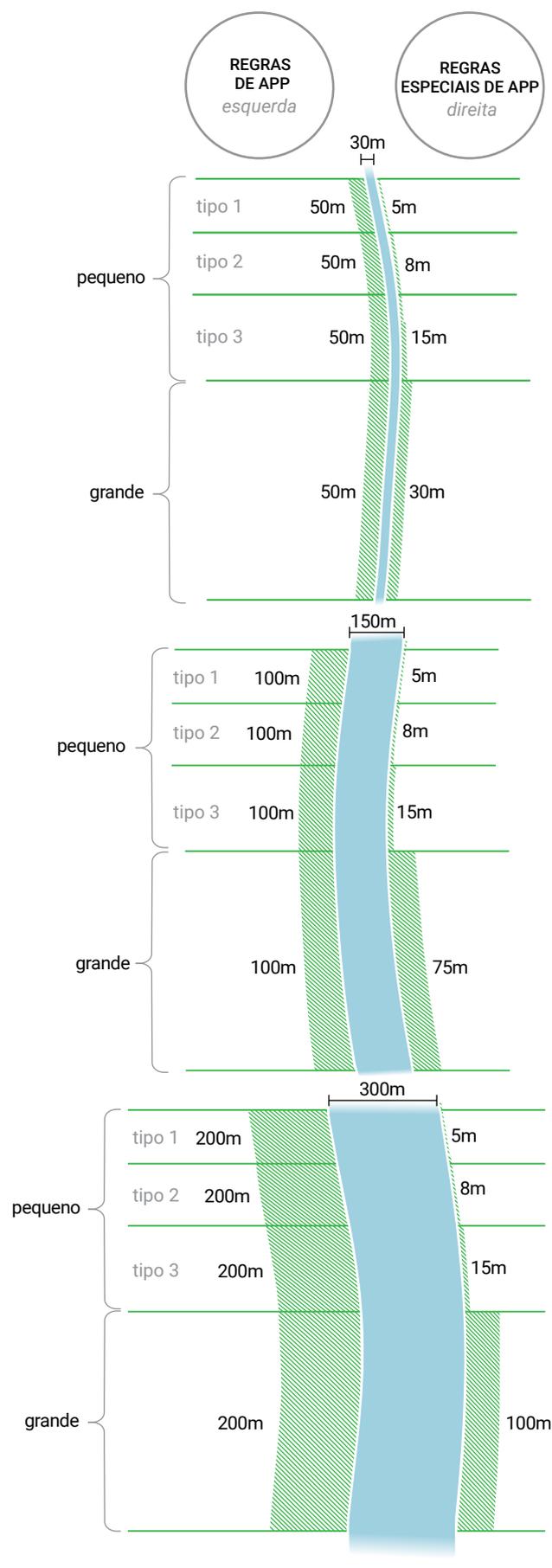
O regime especial das áreas consolidadas não somente reduz os parâmetros para a recomposição das faixas marginais de proteção de APP ao longo dos rios, no entorno de nascentes e lagos, como também exige o proprietário e o possuidor rural de restaurar as APP nas encostas, nos topos de morros e em altas altitudes ocupadas com atividade florestal, pecuária ou cultura de espécies lenhosas, perenes ou de ciclo longo antes de 22 de julho de 2008.

Para esclarecer como funcionam as novas regras para APP em áreas consolidadas, tomemos como exemplo um rio. Como regra geral, as faixas marginais de proteção aumentam à medida que aumenta a largura do rio, independentemente do tamanho do imóvel rural. Assim, quanto mais largo for o rio, maior deve ser a faixa de vegetação a ser preservada ao longo de seu curso. **No entanto, as novas regras para as áreas consolidadas não seguem esta lógica. Para os imóveis rurais pequenos, a faixa marginal de proteção não depende da largura do rio e sim do tamanho da propriedade. Para imóveis rurais maiores, a faixa de proteção varia conforme a largura do rio, porém, os parâmetros são bem menores e há um limite máximo de 100 metros** (Figura 2).

FIGURA 2: Regras de APP conforme tamanho do imóvel rural, regime jurídico e largura do rio

Nota: O novo Código Florestal estabelece parâmetros especiais de acordo com o tamanho do imóvel rural, em módulos fiscais (unidade de medida agrária). O imóvel tipo 1 corresponde ao imóvel de até um módulo fiscal; o tipo 2 corresponde ao imóvel superior a um e até dois módulos fiscais; e o tipo 3 corresponde ao imóvel superior a dois e até quatro módulos fiscais.

 Áreas de Preservação Permanente (APP)
 Imóvel rural
 Rio



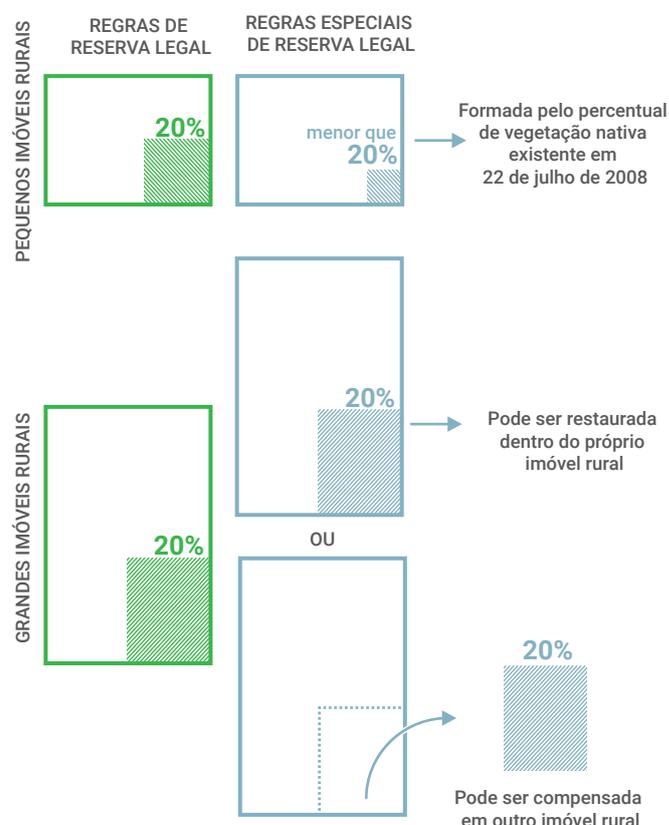
Reserva Legal

O novo Código Florestal estabelece percentuais fixos sobre a área total dos imóveis rurais que devem ser preservados a título de Reserva Legal, independentemente do tamanho da propriedade. Entretanto, pequenos imóveis rurais que se enquadrem no regime especial de áreas consolidadas possuem maior flexibilidade quanto ao percentual da propriedade ou da posse rural a ser mantido como Reserva Legal.

Além disso, donos de médias ou grandes propriedades que se qualifiquem para o regime especial de áreas consolidadas têm a opção de comprar créditos de proprietários ou possuidores rurais que conservaram vegetação nativa acima do exigido pela lei, compensando a sua Reserva Legal em outro imóvel rural. O novo Código Florestal estabelece quatro opções para a compensação da Reserva Legal, resumidas no Box 1.

Para ilustrarmos esta situação, considere um imóvel rural fora da Amazônia Legal (Figura 3). O novo Código Florestal dispõe que, neste caso, 20% da área da propriedade sejam conservados como Reserva Legal. Entretanto, o regime especial de áreas consolidadas permite que o proprietário ou possuidor escolha entre compensar a sua Reserva Legal em outro imóvel rural ou restaurá-la dentro de seu próprio imóvel. Além disso, caso a propriedade seja pequena, sua Reserva Legal será formada pelo remanescente de vegetação nativa existente em 22 de julho de 2008, ainda que seja menor que 20% do imóvel – podendo até ser zero. Este é um exemplo que mostra as flexibilidades estabelecidas pelo novo Código Florestal para as áreas consolidadas em Reserva Legal.

FIGURA 3: Regras de Reserva Legal de acordo com o tamanho do imóvel rural e regime jurídico



BOX 1: OPÇÕES DE COMPENSAÇÃO DA RESERVA LEGAL

O novo Código Florestal estipula que a Reserva Legal deve ser restaurada no próprio imóvel rural. Porém, o regime especial de áreas consolidadas permite que a Reserva Legal que tenha sido desmatada antes de 22 de julho de 2008 seja compensada em outro imóvel rural por meio de quatro mecanismos:

- Arrendamento de servidão ambiental ou Reserva Legal
- Compra de Cota de Reserva Ambiental (CRA)
- Doação de área dentro de Unidade de Conservação de domínio público pendente de regularização
- Cadastramento de área equivalente em outro imóvel rural

DESAFIOS FUTUROS

Apesar dos potenciais benefícios para o Brasil, a implementação da nova lei florestal enfrenta diversos desafios. O novo Código Florestal é uma lei federal, porém, a sua implementação por proprietários e possuidores rurais depende de legislação estadual, que pode variar significativamente de estado para estado. Por um lado, os estados têm uma ampla margem para a regulamentação da nova lei florestal e uma grande oportunidade para estabelecer procedimentos claros e simples sem abrir mão de parâmetros e critérios que garantam uma efetiva proteção do meio ambiente. Por outro, essa flexibilidade exacerba tensões e provoca conflitos, dependendo da coalizão de forças presente em cada estado. Isto gera um risco de postergação na implementação do código, além de aumentar as incertezas e dificultar a conformidade legal ambiental dos possuidores e proprietários rurais. Além disso, muitos estados ainda não editaram normas próprias regulamentando as novas regras florestais. Até outubro de 2015, apenas 15 de 26 estados brasileiros possuíam legislação específica sobre o Programa de Regularização Ambiental, sendo que nesses 15 estados o início do programa depende, ainda, de normas complementares para sua efetivação.

O novo Código Florestal também enfrenta desafios de ordem jurídica, gerando inseguranças que podem desencorajar seu cumprimento. Quatro ações diretas de inconstitucionalidade foram interpostas contra a nova lei, ainda sem decisão. Além disso, há divergência na aplicação das novas regras pelos tribunais estaduais, e por fim, alguns instrumentos previstos na lei ainda precisam ser regulamentados.

Um dos maiores desafios, entretanto, é o fato de o processo de regularização ambiental e o cumprimento das regras florestais dependerem da iniciativa individual de proprietários e possuidores rurais. A falta de informação, capacidade e recursos financeiros para estes fins também podem atrasar a efetiva implementação do código.

Por fim, as regras, os novos instrumentos de gestão ambiental e o CAR previstos no novo Código Florestal fornecem um caminho promissor para a proteção ambiental. Se a lei for efetivamente implementada, o Brasil terá uma enorme oportunidade de utilizar suas terras de forma sustentável economicamente e ambientalmente, para o benefício de todos.

AUTORAS

Joana Chiavari

Climate Policy Initiative (CPI) & Núcleo de Avaliação de Políticas Climáticas da PUC-Rio (NAPC/ PUC-Rio)

Cristina Leme Lopes

Climate Policy Initiative (CPI) & Núcleo de Avaliação de Políticas Climáticas da PUC-Rio (NAPC/ PUC-Rio)

www.inputbrasil.org

Novembro/ 2015

O projeto **Iniciativa para o Uso da Terra (INPUT)** é composto por uma equipe de especialistas que trazem ideias inovadoras para conciliar a produção de alimentos com a proteção ambiental. O INPUT visa avaliar e influenciar a criação de uma nova geração de políticas voltadas para uma economia de baixo carbono no Brasil. O trabalho produzido pelo INPUT é financiado pela Children's Investment Fund Foundation (CIFF), através do Climate Policy Initiative. www.inputbrasil.org