

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO

MEL BINI BORNSTEIN

CASO DE ENSINO

Sinais contraditórios: o dilema entre dependência de trajetória e urgência ambiental na
regulação do uso do solo no Brasil pelo Novo Código Florestal

SÃO PAULO

2019

CASO COM NOTA DE ENSINO

Sinais contraditórios: o dilema entre dependência de trajetória e urgência ambiental na
regulação do uso do solo no Brasil pelo Novo Código Florestal

Trabalho Individual de Conclusão
apresentado à Escola de Administração de
Empresas de São Paulo da Fundação
Getúlio Vargas, como requisito para a
obtenção do título de Mestre em Gestão e
Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Dr. Claudio Couto

SÃO PAULO

2019

Resumo

Esse caso de estudo propõe a reflexão sobre a construção de uma política pública que é objeto de disputa em meio a um impasse histórico entre dois contingentes relevantes da população: o Código Florestal brasileiro. Se, por muito tempo, o Estado brasileiro incentivou a expansão agropecuária sobre a floresta, nas últimas décadas ele promoveu políticas que seguem na direção contrária. A articulação política para a aprovação de uma política pública de conservação que acomode as necessidades econômicas das pessoas que vivem nas áreas rurais por consequência de políticas passadas é o ponto central do caso aqui proposto.

O presente caso de ensino tem como foco discutir a relação entre o legislador e seus pares, o Poder Executivo, a mídia e a sociedade civil na construção de uma política pública.

Palavras-chave: código florestal, regulação do uso do solo, políticas públicas.

1. Política de uso do solo no Brasil: clima de guerra

Naquela quarta-feira, Alberto entrou na Câmara dos Deputados sabendo que seria um dia exaustivo e tenso. Estava agendada a votação do seu parecer sobre o Novo Código Florestal na Comissão Especial da Casa. Ele sabia que os corredores das comissões estariam cheios de representantes dos ambientalistas e dos ruralistas. As filas para entrar na Câmara já estavam longas.

Momentos antes do início da reunião da Comissão Especial do Novo Código Florestal, um grupo de fazendeiros, quase todos homens de 40 a 70 anos, se aglomerava na porta do plenário 2 da Casa. Ocupando toda a largura e um bom pedaço do comprimento do corredor das Comissões, eles usavam camisetas de cores verde e amarela, com inscrições a favor de um novo código florestal.

Na porta do plenário, um funcionário da Comissão anunciava que iria distribuir senhas para um número limitado de pessoas, mantendo representação de grupos ruralistas e ambientalistas na reunião. Ao chamar representantes ambientalistas à porta do plenário para que buscassem suas senhas, o funcionário da Comissão criou uma situação rara até então: o contato corpo a corpo entre fazendeiros e ativistas ambientais, estes em muito menor número. Um dos ativistas dirigiu-se à porta da Comissão e retirou algumas senhas, sob vaias e protestos dos fazendeiros. Dentre eles, uma frase de um senhor de fisionomia simpática lhe chamou a atenção pelo conteúdo: “Você é ambientalista? Você é o ‘mal’”.

Alberto estava em seu quinto mandato como deputado federal e tinha um longo histórico político, tendo já presidido a Câmara Federal e conduzido dois ministérios. Na Câmara, ele integrava a base do governo, mas sabia que aquele projeto não teria um embate tradicional entre base governista versus oposição. A capilaridade e a amplitude da Frente Parlamentar da Agropecuária reconfiguravam o jogo político, que tomou os contornos de uma guerra entre ruralistas e ambientalistas em diversos partidos – por vezes no mesmo.

Com os olhos da imprensa nacional e internacional voltados para o seu trabalho, Alberto compreendia que as negociações iriam para além dos partidos e do governo. Tornou-se imperativo buscar um projeto que atenda a demandas da bancada ruralista, da bancada ambientalista, de pesquisadores e cientistas de lado a lado, e, talvez mais importante no processo decisório de um deputado federal, da opinião pública brasileira e internacional.

Após meses se debruçando sobre o tema, participando de várias audiências públicas pelo País e tendo dialogado com os mais diversos atores, Alberto buscava uma solução pendente para a regulação do uso do solo não-urbano no Brasil. Seu dilema se traduzia no conflito estabelecido entre a dependência de trajetória histórica de ocupação agropecuária promovida

por governos e levada a cabo por milhares de famílias que se estabeleceram nas áreas rurais, e, por outro lado, a necessidade urgente de redução de emissões de gases de efeito estufa e de perda de biodiversidade, uma dinâmica mais recente que significava, na prática, a limitação da conversão do solo para atividades agropecuárias.

Alberto tinha claro que tais dinâmicas estavam em choque e eram representadas por grupos sociais com grande projeção, que tentariam sabotar qualquer decisão que fosse considerada injusta. O problema a ser resolvido, portanto, não era simplesmente técnico, mas também político.

Ao finalmente entrar no plenário 2, onde seria realizada a leitura e votação de seu parecer, Alberto pensava nos pontos contenciosos para os quais ele tinha que oferecer uma solução. Havia quatro pontos onde o conflito era mais acirrado: as Áreas de Preservação Permanente (APP); as Reservas Legais (RL); o perdão de desmatamentos passados; e a regularização ambiental para atividades futuras.

A seguir, detalho os conflitos nestes pontos, não sem antes oferecer um contexto sobre a atual regulação e como ela recai nos diferentes biomas brasileiros.

2. Políticas de uso do solo e a solução não encontrada

Embora no encontro ocorrido entre ambientalistas e ruralistas nos corredores da Câmara, em 2010, não tenha havido assédio físico, o choque entre os dois grupos é frequentemente marcado pela violência. O número de conflitos no campo vem crescendo nos últimos anos (CPT 2018¹), e o Brasil segue sendo o país mais perigoso para ativistas ambientais (Global Witness 2017²).

O clima beligerante do campo tem sido traduzido nos embates regulatórios. Nos anos de 1990, o Código Florestal foi objeto de diversas mudanças, sobretudo por Medidas Provisórias, advogadas por ruralistas e ambientalistas por meio de batalhas públicas de opinião, apoiada em números da produção agropecuária e do desmatamento Amazônico.

A partir de 2001, com o fim da possibilidade de reedição de Medidas Provisórias, ele foi alvo de dezenas de proposições legislativas de parlamentares da Frente Parlamentar da Agropecuária cujo objetivo era reduzir a proteção florestal, sobretudo na primeira década deste século. Sucessivas derrotas pontuais da bancada ruralista empurraram este grupo político para

¹ CPT - Comissão Pastoral da Terra. 2018. Conflitos no Campo.

² GLOBAL WITNESS. 2017. Defenders of The Earth. Global Killings of Land and Environmental Defenders in 2016. De acordo com este relatório, o Brasil teve 49 mortes de ativistas em 2016, a pior marca dentre os países pesquisados.

uma nova estratégia: a revisão total da lei e a proposição de um novo Código Florestal.

A seguir, trago um pouco de contexto sobre a realidade regulatória das propostas de mudança em torno dos principais dispositivos em disputa no novo Código Florestal.

2.1. A regulação nos diferentes biomas

O território brasileiro é coberto por seis biomas – Amazônia, Cerrado, Mata Atlântica, Caatinga Pampa e Pantanal. Neles, há 530 milhões de hectares em florestas nativas (Imaflora/Esalq 2018³), das quais 300 milhões estão dentro de propriedades privadas. Ou seja, a preservação da maior parte da vegetação nativa brasileira depende de regulações previstas no Código Florestal. Mas as regras não recaem igualmente em todo o território brasileiro.

Os principais dispositivos legais de proteção florestal previstos no Código Florestal são as Áreas de Preservação Permanente – APP, e as Reservas Legais – RL. As APP (mata nativa às margens de rios, em topos de morro e encostas, ou ao redor de nascentes e olhos d'água, entre outros) devem ser protegidas na sua integralidade, em geral por cumprirem funções ecossistêmicas fundamentais. As RL (porções florestadas conservadas dentro das propriedades) permitem, em muitos casos, a exploração florestal sustentável, como a extração seletiva de árvores ou a exploração de produtos da biodiversidade.

O Código Florestal e resoluções do CONAMA definem regras para APP em todos os biomas, em geral dependentes das larguras dos rios (no caso da mata nativa preservada nas margens, a chamada mata ciliar), da inclinação das encostas e da extensão dos topos de morro, por exemplo. No caso das RL, ela deve ser de 20% em propriedades localizadas nos Biomas da Mata Atlântica, Pampa e Caatinga, bem como nas porções do Cerrado e do Pantanal que estão fora da Amazônia Legal. A RL sobe para 35% em propriedades de Cerrado e Pantanal pertencentes à Amazônia Legal, e 80% no bioma Amazônia.

Há mecanismos que permitem a contabilidade de APP para composição de RL, mas são relativamente restritos. Além disso, o Código Florestal permite que o desmatamento em áreas privadas superior ao limite legal seja compensado em áreas cobertas com mata nativa em outras propriedades, desde que no mesmo bioma, dispositivo que carece de regulamentação. O descumprimento do Código Florestal é um crime, passível de punição por multa e embargo da produção aplicados pelo Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis – Ibama. Se, por um lado, não há previsão legal para perdão de crimes ambientais, por outro a punição do Ibama tem sido pouco efetiva, com uma parcela mínima das multas efetivamente

³ Imaflora/Esalq. 2018. Atlas da Agropecuária Brasileira. Disponível em: <http://atlasagropecuario.imaflora.org/>

pagas.

Por fim, definições específicas onde há brecha regulatória têm sido propostas pelo Conselho Nacional de Meio Ambiente, e há outras leis que regulam o uso do solo em conjunto com o Código Florestal (como, por exemplo, a Lei 11.428/2006, a chamada ‘Lei da Mata Atlântica’). A complexidade regulatória deste tema é um vetor importante na proposição de um novo Código Florestal, em que pese o conflito existir em torno de quatro temas principais, como veremos.

2.2. Os pontos de conflito no texto da nova lei

Como mencionado antes, há quatro pontos principais de conflito: APP, RL, o perdão de desmatamentos anteriores, e a regularização ambiental para atividades futuras. A Tabela 2 dos anexos resume estes pontos, com as posições defendidas por ruralistas e ambientalistas.

No caso das Áreas de Preservação Permanente, existem disputas sobre limites e faixas de proteção (em margens de rio e em volta de olhos d’água, por exemplo), mas também sobre a própria classificação de algumas geografias (como os topos de morro).

A Embrapa realizou estudos técnicos que apontam a necessidade de olhares mais nuançados sobre as diferentes APP em diferentes regiões e biomas, o que lança um desafio a uma política que tem por missão cobrir todo o território nacional. Com base nesse argumento, ruralistas apostavam na delegação da definição dos limites de proteção para os Estados, no que ambientalistas contra argumentavam que criaria situações injustificáveis do ponto de vista ecológico.

No caso das Reservas Legais, na melhor das propostas ruralistas, elas incluiriam as APP para sua conta como regra-base, e na pior das hipóteses elas seriam drasticamente reduzidas, particularmente na Amazônia. Havia também uma disputa sobre a forma de conservação das RL, com ruralistas argumentando pela simples contagem de área florestal dentro das propriedades (ainda que fragmentadas) e ambientalistas pedindo que fossem, no mínimo, ‘monólitos’ de floresta, para reduzir o ‘efeito de borda’ (que é a perda florestal que ocorre na transição da área agrícola para a mata nativa). Nas propostas mais ambiciosas, ambientalistas defendiam que Reservas Legais de diferentes propriedades se conectassem, de modo a formarem “corredores florestais”, por meio dos quais tanto a fauna quanto a flora pudessem se dispersar e movimentar.

Os outros dois principais pontos de disputa estavam sobre o passado e o futuro da regularização ambiental das propriedades. Ruralistas defendiam que todo o desmatamento realizado até a data da publicação da nova regulação fosse perdoado. Por trás dessa ideia havia

um pleito bastante legítimo, o de que o Código Florestal foi desrespeitado no passado para sobrevivência econômica do produtor e em benefício do País, já que a produção de alimentos é atividade estratégica.

Ambientalistas argumentavam que anistias amplas a crimes ambientais promovem a impunidade e, com isso, incentivam novos crimes ambientais. O Ipea chegou a modelar o impacto de uma anistia no comportamento dos produtores rurais, gerando argumentos para os ambientalistas ao projetar a manutenção de 47 milhões de hectares sem recuperação⁴.

Olhando ao futuro, a contenda se dá em torno da generosidade a ser adotada para a regularização ambiental dos imóveis rurais. Desmatamentos passados que não forem perdoados e tiverem que ser recuperados, devem ter prazo a perder de vista e diversos mecanismos de compensação, na visão de ruralistas. Dentre estes mecanismos estão a contabilidade de APP para RL, a ‘junção’ de RL de diferentes propriedades para que uma complete o desmatamento da outra, e a possibilidade de compra de créditos de floresta para a cobertura de toda a faixa de RL devida.

Ambientalistas queriam, por outro lado, um programa que fosse mais conducente ao reflorestamento, com menos flexibilidade nas compensações e prazos muito bem definidos. Também defendiam, talvez como estratégia política, um contraste bem marcado entre Agricultores Familiares⁵ (que somam 85% do total dos produtores no País, cobrindo apenas 25% da terra agrícola, segundo o IBGE) e os demais produtores.

3. O dilema em questão: políticas históricas pró-agricultura encontram políticas recentes contra o desmatamento

3.1. Um “sim” para a agricultura

Cerca de 60% da população brasileira vive até 200 km da costa⁶, onde ocorreu a ocupação no Brasil. Ao longo de nossa história, houve iniciativas diversas de colonização do interior do País - notadamente a corrida pelo ouro nos séculos XVII e XVIII - o que levou à constituição de cidades históricas a centenas de quilômetros da costa. Ademais, uma população significativa de indígenas ocupava diversas áreas do Brasil profundo, posteriormente acompanhadas por quilombos constituídos por escravos fugitivos que se estabeleceram no

⁴ IPEA. Código Florestal: implicações do PL 1876/99 nas áreas de Reserva Legal. Comunicado nº96. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/110616_comunicadoipea96.pdf.

⁵ De acordo com a Lei 11.326/2006, que define quem são Agricultores Familiares.

⁶ IBGE, 2017. Atlas - Distribuição da População. Disponível em: www.atlasescolar.ibge.gov.br

interior.

Ao longo do século XX, contudo, a ocupação do Brasil tomou proporções muito maiores. O aumento da fatia da população residente no Norte e no Centro-Oeste do País a partir de 1940, impulsionou ideias de colonização do interior que levaram à mudança da capital nacional para o que é hoje Brasília.

Ao longo dos anos 60 e 70, programas de ocupação agrícola patrocinados por incentivos financeiros do Governo Federal levaram grandes contingentes populacionais do Centro-Sul do Brasil para o Centro-Oeste e para a Região Norte. Destacam-se o Programa de Desenvolvimento dos Cerrados (Polocentro) e o Programa de Cooperação Nipo-brasileira para o Desenvolvimento dos Cerrados (Prodecet), que ofereciam benefícios fiscais e taxa de juros negativas para quem estivesse disposto a empreender no interior do País - o que incluía a necessidade de substituir a cobertura florestal do solo por agricultura e pecuária.

Paralelo a isso, e de maneira complementar, o Estado brasileiro investiu em tecnologia de desenvolvimento de agricultura tropical, adaptada ao clima e solo do Cerrado brasileiro e, posteriormente, da Amazônia. Por meio do apoio de iniciativas privadas de pesquisa - na área da cana-de-açúcar, por exemplo - e da constituição de uma estatal específica para isso - a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) - a agricultura industrial se tornou cada vez mais viável no interior do País, em particular aquela destinada para a produção de grãos.

Numa outra via, a histórica pauta da reforma agrária passou a ter crescente peso nos debates políticos após a abertura democrática. Novos movimentos sociais e partidos políticos passaram a empurrar esta agenda com cada vez mais força, o que forçou os governos dos anos 90 pouco afeitos à redistribuição de terras a cederem. Quando a maré ideológica mudou, em 2003, o novo presidente passou então a acelerar o processo de assentamento de trabalhadores rurais sem-terra, fortalecendo o histórico Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra).

A dinâmica de assentamento requer o ressarcimento de proprietários de terras consideradas improdutivas pela designação delas para a reforma agrária. O mecanismo de ressarcimento, contudo, sempre foi objeto de disputa, e é considerado fiscalmente custoso para o Estado. Desta forma, houve (e ainda há) grande incentivo para que a reforma agrária se desse pela alocação de famílias sem terra no interior despovoado do País, em terras mais baratas ou mesmo de propriedade da União, o que efetivamente acabou ocorrendo em diversas regiões do Cerrado que faz parte da Amazônia Legal e do próprio bioma Amazônia.

Estabeleceu-se, portanto, uma dinâmica de triplo incentivo à expansão da agricultura sobre a floresta: (i) por meio dos programas de colonização para o agronegócio; (ii) por meio do desenvolvimento de tecnologia para a prática de agricultura tropical em escala; e (iii) por

meio do assentamento de famílias sem terra na fronteira do desmatamento. Houve ação deliberada do Estado para a ocupação do interior do País, com suas consequências para a economia e a cultura do desmatamento nessas regiões.

3.2. Um “não” para o desmatamento

O monitoramento da cobertura florestal na Amazônia teve início em 1988. Tratada como patrimônio comum pela comunidade internacional, a floresta desperta um forte sentimento nacionalista nos brasileiros que, apesar de pouco lembrarem dela no dia-a-dia, importam-se, em grande maioria, com sua preservação (IBOPE 2019). Há, portanto, amplo consenso em torno da necessidade de sua conservação.

O impacto que o monitoramento “em tempo real” causou na opinião pública global e nacional foi enorme. Todos os anos - e, depois, todos os meses, como apontado adiante - novos números sobre perda de cobertura florestal da Amazônia ganhavam as primeiras páginas dos principais jornais, colocando o assunto rapidamente no centro do jogo político e, por consequência, da agenda de prioridades de políticas públicas.

Em 1992, como resultado da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento - a Eco 92 - os países presentes assinaram a ‘Declaração de Princípios sobre Florestas’ (por meio da qual indicavam compromisso com a conservação florestal), a ‘Carta da Terra’ (que servia como um documento de visão acerca do desenvolvimento sustentável, uma evolução do debate iniciado em Estocolmo duas décadas antes) e três convenções, uma sobre Clima, outra sobre Biodiversidade e a terceira sobre Desertificação. Como anfitrião do evento e país mais biodiverso no mundo, o Brasil rapidamente se colocou no centro do palco internacional pelas suas posições pró-conservação.

Apesar de não vinculantes, todos os compromissos assumidos na conferência foram ratificados no parlamento brasileiro e prontamente internalizados pela administração pública federal. O Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), teve papel de crescente centralidade no combate a crimes ambientais, notadamente o desmatamento. Outros entes federais, como o Instituto de Pesquisas Espaciais (INPE), a Polícia Federal e o Ministério Público Federal, passaram a ter operações de identificação, comando e controle contra o desmatamento.

Após um pico de desmatamento na Amazônia ocorrido em 1995, o Presidente da República definiu, por meio de medida provisória (que foi seguidamente reeditada), o aumento da área a ser conservada em propriedades privadas na Amazônia de 50% para 80%. A instabilidade jurídica da medida a enfraqueceu, apesar da subsequente queda no corte de

florestas. De fato, a manutenção deste limite por meio de medidas provisórias, juntamente com fortalecimento de ações de comando e controle, exerceu um duplo efeito: (i) a redução nas taxas de desmatamento, e (ii) a reação do setor agropecuário, que tentou definir por Lei Ordinária os limites de desmatamento na Amazônia (naturalmente, menores que os 80% definidos nas MPs). Começou aí o debate intenso sobre a política de uso do solo no País.

Em 2004, o novo governo instituiu o Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal – PPCDAm. Trata-se de um ambicioso plano de combate ao desmatamento, que incluía mais de dez ministérios coordenados em torno de três eixos - (i) ordenamento fundiário e territorial, (ii) monitoramento e controle ambiental e (iii) fomento às atividades produtivas sustentáveis. Ao longo das três primeiras fases do plano (2004-2008, 2009-2011, e 2012-2015), o desmatamento Amazônico caiu de 27.772 km² para 6.207 km²⁷.

Em moldes parecidos, foi lançado, em 2009, o PPCerrado⁸, que era dividido em três eixos similares. O monitoramento do desmatamento no Cerrado começou em 2008, e havia muito o que se avançar para que as agências federais pudessem atuar de maneira mais eficaz na prevenção ao desmatamento. Em conjunto, PPCDAm e PPCerrado atuaram fortemente para regularizar imóveis rurais, de modo a consolidar bases de dados fundiários importantes para a identificação de perda de mata nativa.

Todos os biomas careciam de monitoramento de cobertura vegetal até o lançamento do Programa de Monitoramento Ambiental dos Biomas Brasileiros, em 2015. Tal programa foi um passo importante para viabilizar o acompanhamento da dinâmica de desmatamento em todo o país, facilitando a punição a desmatadores e a regularização de produtores que seguem as leis vigentes.

Em resumo, enquanto os anos 1990 foram marcados pela ascensão do tema ambiental e, particularmente, da cobertura vegetal do Brasil, os anos de 2001 a 2015 foram marcados pela implantação de políticas complexas que reduziram o desmatamento no país e aumentaram a pressão sobre produtores rurais em situação de ilegalidade.

4. O Novo Código Florestal: um dilema puramente político?

A redução histórica do desmatamento na Amazônia se deu em paralelo ao aumento

⁷ BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm). 2016. Disponível em:

<http://redd.mma.gov.br/pt/acompanhamento-e-a-analise-de-impacto-das-politicas-publicas/ppcdam>

⁸ BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento e das Queimadas – Cerrado. 2010. Disponível em: <https://antigo.mma.gov.br/component/k2/item/618.html?Itemid=1157>

recorde na produção e produtividade de grãos no país. Muitas empresas exportadoras buscaram se desvencilhar de problemas ambientais e se comprometeram frente a mercados internacionais a não participarem da cadeia do desmatamento Amazônico.

No Cerrado e no Pantanal, outras fronteiras de expansão agropecuária, o ímpeto é menor, mas já encontra as primeiras manifestações do agronegócio comprometido com conservação ambiental.

No âmbito federal, programas como o PPCDam e o PPCerrado tiveram novas fases, e o governo colocou em marcha um programa de agricultura de baixo carbono – o Programa ABC. Em outras palavras, soluções técnicas têm sido implementadas sem que o Brasil se prejudicasse por elas em sua produção agropecuária.

Novas descobertas científicas revelaram que as matas nativas do Cerrado e da Amazônia são cruciais para a manutenção da agricultura do Sul e do Sudeste, bem como para o abastecimento dos reservatórios que fornecem água para os grandes centros urbanos destas regiões.

Em resumo, fica cada vez mais claro ser falsa a dicotomia técnica entre agricultura e meio ambiente, bem como a interdependência entre um e outro. Isso não significa, contudo, que não haja contrastes políticos importantes.

Alberto terá que tomar sua decisão, respondendo a uma pergunta mais geral: como conciliar as demandas legítimas de famílias que historicamente vivem nas áreas rurais com a necessidade de brejar a perda de mata nativa no Brasil?

O parecer está nas mãos de Alberto, e não sabemos o que ele diz. Do lado de fora do plenário, o barulho era de torcidas organizadas rivais torcendo por seus times. Todos aguardavam ansiosos pela apresentação de um novo Código Florestal, que pudesse dar estabilidade para a regulação do uso do solo não-urbano no Brasil.

Anexos

Tabela 1. Assentamentos de reforma agrária

| | Brasil | Estados Amazônia Legal (% do total) |
|--------------------------------|---------------|--|
| Número de assentamentos | 9.128 | 3.589 (39%) |
| Área destinada (ha) | 51.619.036 | 41.829.905 (81%) |
| Número de famílias | 893.228 | 580.460 (65%) |

Fonte: IPAM 2016⁹.

Tabela 2. Pontos específicos em disputa no debate sobre regulação do uso do solo

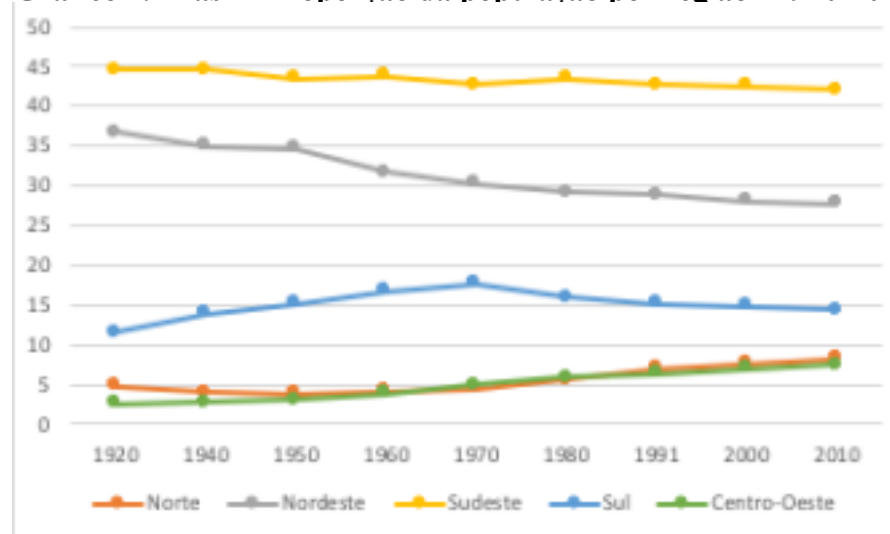
| Ponto específico | Descrição | Ruralistas | Ambientalistas |
|---------------------------------------|---|---|--|
| Área de Preservação Permanente | Mata nativa com função de proteção de cursos e olhos d'água, topos de morro, dunas etc. | Redução de faixas, eliminação de topo de morro, delegação aos Estados | Manutenção da legislação atual, limites padrão para todo o território nacional |
| Reserva Legal | Mata nativa a ser preservada em uma propriedade rural | Redução para 50% (ou mesmo 30%) na Amazônia, contagem de áreas fragmentadas | Manutenção da legislação atual, de 80% na Amazônia, área única de RL |
| Perdão de desmatamento | Anulação das multas e embargos decorrentes de desmatamento ilegal | Perdão irrestrito até a data que entrar em vigor nova regulação | Manutenção das multas e embargos até posterior regularização |

⁹ IPAM - Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia. 2016. Desmatamento nos Assentamentos da Amazônia: Histórico, Tendências e Oportunidades. Brasília-DF.

| | | | |
|--------------------------------|---|---|--|
| Regularização Ambiental | Adequação de situação inadequada por meio de compromisso de reflorestamento e mecanismos de compensação | Compensação de Reserva Legal com Áreas de Preservação Permanente, e prazo a perder de vista | Reflorestamento de acordo com limites definidos em Lei, com prazos definidos |
|--------------------------------|---|---|--|

Fonte: Elaboração própria com informações da Comissão Especial do Novo Código Florestal.

Gráfico 1. Brasil - Proporção da população por região - 1920-2010



Fonte: IBGE (Censo, série histórica). Acessado no SIDRA/IBGE em 2019.

NOTAS DE ENSINO

Sinais contraditórios: o dilema entre dependência de trajetória e urgência ambiental na regulação do uso do solo no Brasil pelo Novo Código Florestal

Sinopse do caso

O Novo Código Florestal (Lei 12.651/12) foi aprovado em 2012, após mais de 12 anos de tramitação de emendas específicas sobre a lei original. O texto final aprovado pelo Congresso foi considerado pelos ambientalistas extremamente pró-ruralistas, principalmente por conta das anistias a desmatadores, que continuam. Por sua vez, ruralistas gostariam de maior flexibilidade em pontos relacionados à Reserva Legal e às Áreas de Preservação Permanente.

O caso apresenta um deputado federal que é relator do Novo Código Florestal na Comissão Especial da Câmara dos Deputados, instalada em 2009. Ele é, portanto, responsável por propor uma nova política de regulação do uso do solo não urbano no Brasil.

O caso detalha os interesses a serem conciliados previamente à apresentação do parecer do relator na Comissão Especial da Câmara dos Deputados e não no plenário, onde a dinâmica e fatores de influências são diferentes.

Aplicação

O presente caso de ensino pode ser utilizado em cursos de Administração Pública, Políticas Públicas ou de Ciência Política para desenvolver nos participantes da atividade familiaridade com a realidade do Legislativo e a formulação de políticas públicas em um ambiente político; e desenvolver a busca por estratégias de negociação e tomada de decisão em situações semelhantes à apresentada no caso.

Além disso, o caso joga luz a um tipo de dilema que não é raro para administradores públicos, que é o contraste entre soluções técnicas possíveis e as demandas legítimas de grupos sociais com dependência de trajetória incompatível com tais soluções.

Roteiro e questões para discussão

Sugere-se que o aplicador peça a leitura do caso antes da atividade e divida a sala em quatro grupos: i) grupo do relator e seus assessores técnicos; ii) grupo dos ambientalistas e cientistas; iii) grupo dos produtores rurais de grande porte e dos agricultores familiares; e iv) grupo dos agentes públicos locais (servidores do Ibama, do Incra, do Fisco, secretários estaduais e municipais do Meio Ambiente).

No início da atividade, escolher um dos quatro principais pontos apontados que deverão constar da atualização da política de uso de solo: (i) Áreas de Preservação Permanente (APP); (ii) Reservas Legais (RL), (iii) perdão a desmatamentos passados e (iv) regularização ambiental para atividades futuras. Em seguida, conceder 30 minutos para que os alunos possam elaborar suas estratégias de negociação.

Na sequência, permitir um debate de 15 minutos entre os grupos, com a mediação do grupo do relator. Ao final, o grupo do relator deve apresentar a sua proposta para um Novo Código Florestal, levando em consideração o contexto político no qual ele será votado e também sua base eleitoral.

O caso e seus anexos apresentam elementos para uma discussão entre os grupos e para a tomada de decisão do grupo relator, mas não é necessário se ater apenas aos dados apresentados. Além disso, pode ser realizado um debate sobre o papel do Legislativo na formulação de políticas públicas, assim como a influência do contexto político para além das questões técnicas.

Abaixo, algumas questões para discussão do caso são sugeridas:

Com quais parâmetros e limites o relator deve negociar com os diversos setores envolvidos? Como encontrar um ponto de equilíbrio entre os posicionamentos de agentes públicos locais - como servidores do Ibama, do Fisco, do Incra, secretários estaduais e municipais do Meio Ambiente -, produtores familiares, grandes produtores rurais e ambientalistas? Como produzir um texto para um projeto de lei viável de ter apoio da ampla maioria da Câmara dos Deputados, com seus diversos partidos e bancadas temáticas, e ser aprovado? Como lidar com a pressão da imprensa, da sociedade civil organizada e de mercados internacionais? Além disso, a lei deve mudar o comportamento da sociedade ou a lei deve ser adaptada ao comportamento já existe (como no caso da anistia ao desmatamento)?

BIBLIOGRAFIA

ARRAES, Ronaldo de Albuquerque e; MARIANO, Francisca Zilania; SIMONASSI, Andrei Gomes. Causas do desmatamento no Brasil e seu ordenamento no contexto mundial. Rev. Econ. Sociol. Rural, Brasília, v. 50, n. 1, p. 119-140, Mar. 2012.

BRASIL. Lei 11.326, de 24 de julho de 2006. Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais.

BRASIL. Lei 11.428, de 22 de dezembro de 2006. Lei do Bioma Mata Atlântica.

BRASIL. Lei 12.651, de 25 de maio de 2012. Novo Código Florestal.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm). 2016. Disponível em:

<http://redd.mma.gov.br/pt/acompanhamento-e-a-analise-de-impacto-das-politicas-publicas/ppcdam> Acesso em: 4 de dezembro de 2020.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento e das Queimadas – Cerrado. 2010. Disponível em:

<https://antigo.mma.gov.br/component/k2/item/618.html?Itemid=1157> Acesso em: 4 de dezembro de 2020.

COMISSÃO PASTORAL DA TERRA. 2018. Conflitos no Campo.

GLOBAL WITNESS. 2017. Defenders of The Earth. Global Killings of Land and Environmental Defenders in 2016.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Participação da população por região - 1920-2010.

IBOPE 2019. Percepções sobre a Amazônia. Publicação acessada em 15 de novembro de 2019, disponível em: <http://www.ibopeinteligencia.com/noticias-e-pesquisas/para-praticamente-nove-em-cada-dez-brasileiros-a-amazonia-e-motivo-de-orgulho-nacional/>

IPAM - Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia. 2016. Desmatamento nos Assentamentos da Amazônia: Histórico, Tendências e Oportunidades. Brasília-DF.

IMAFLOA/ESALQ. Atlas da Agropecuária Brasileira. 2018. Disponível em: <http://atlasagropecuario.imaflora.org/publicacoes>. Acesso em: 4 de dezembro de 2019.

IPEA. Código Florestal: implicações do PL 1876/99 nas áreas de Reserva Legal. Comunicado nº96. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/110616_comunicadoipea96.pdf. Acesso em 4 de dezembro de 2019.