O HISTÓRICO DE DESAFIOS DO CÓDIGO FLORESTAL

LEONARDO MUNHOZ*

O Código Florestal de 2012 introduziu o Programa de Regularização Ambiental (PRA) com o objetivo de regularizar áreas com passivo ambiental. Apesar dos avanços, o Código enfrenta uma série de desafios legais e relevantes para o comércio internacional e as políticas socioambientais das instituições financeiras. A implementação bem-sucedida do Código Florestal é essencial para o Brasil atingir metas internas de sustentabilidade e se posicionar na agenda internacional de mudanças climáticas, biodiversidade e comércio, liderando a bioeconomia e o comércio sustentável.

A CONSERVAÇÃO de vegetação nativa no âmbito dos imóveis rurais está presente na legislação ambiental desde 1934. Com o advento do Código Florestal (CF) de 1965 e, mais especificamente, com as alterações trazidas pela Lei Federal nº 7.803/89, a conservação de Áreas de Preservação Permanente (APPs) e de áreas de Reserva Legal (RL), de acordo com os diferentes biomas dentro e fora da Amazônia Legal (*i.e.*, Florestas, Cerrado e Campos Gerais), passou a ser uma obrigação para as posses e as propriedades rurais, como é de conhecimento geral. Portanto, a manutenção e a recomposição de APPs e RL já eram uma obrigação. No entanto, como não havia um processo previsível que norteasse a devida regularização ambiental de áreas com passivo, a reparação nunca de fato ocorreu.

Por meio da Lei Federal nº 12.651/12, estabeleceu-se pela primeira vez um procedimento claro e definido de adequação ambiental, denominado Programa de Regularização Ambiental (PRA), que vincula cada produtor às obrigações de regularização. Com a devida adesão ao programa, o produtor que desmatou até 22 de julho de 2008 poderá regularizar a situação ambiental da sua propriedade ou posse rural com diversos benefícios, como metragens diferenciadas de APP, possibilidade de compensação e/ou reparação com plantio intercalado de espécies nativas com exóticas na RL, suspensão de processos criminais e administrativos e, principalmente, manutenção das atividades agrossilvipastoris consolidadas até 22 de julho de 2008.

Nesse sentido, a implementação do CF tem o potencial de regularizar a situação dos produtores com base nas estimativas em escala nacional. O déficit de APP e RL no escopo dos parâmetros do novo CF contabiliza por volta de 22 milhões de hectares de florestas em propriedades privadas, os quais deverão ser, em parte, regularizados. Tal fato tem conexão direta com a agenda de mudanças climáticas, uma vez que o Brasil, por meio da sua Contribuição Nacionalmente Determinada (NDC, na sigla em inglês), no Acordo de Paris, se comprometeu com a restauração de 12 milhões de hectares de florestas e 15 milhões de hectares de pastagens degradadas. Igualmente, a implementação do CF tem impacto sobre a agenda de biodiversidade, com a preservação de vegetação nativa, conforme estabelecido nas Metas de Aichi, da Convenção das Nações Unidas sobre Diversidade Biológica (CDB), agora substituídas pelas recém-criadas 23 metas do Quadro Global de Biodiversidade Kunming-Montreal, firmado na 15ª Conferência das Partes (COP 15, na sigla em inglês) da CDB.

"O déficit de APP e RL (...) contabiliza por volta de 22 milhões de hectares de florestas em propriedades privadas, os quais deverão ser, em parte, regularizados."

DESAFIOS DO CF

Apesar da sua relevância tanto no cenário nacional, como no internacional, o novo CF, nos seus onze anos de existência, já enfrentou e ainda enfrenta grandes desafios. Inicialmente, é importante lembrar que o CF foi judicializado de 2013 a 2018, com a proposição de quatro Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) pelo Ministério Público Federal (MPF). Esse litígio só teve fim em fevereiro de 2018, quando o Supremo Tribunal Federal (STF) manteve a constitucionalidade da Lei quase integralmente. A conclusão desse julgamento foi de extrema importância, uma vez que não somente sanou a insegurança jurídica e destravou a agenda florestal do País, mas também estabeleceu um precedente para o uso do princípio de vedação do retrocesso em litígios ambientais.

A despeito de as ações terem sido julgadas em 2018, um ponto ainda continua em aberto: a Cota de Reserva Ambiental (CRA) – título nominativo correspondente a 1 hectare localizado em áreas com excedentes de vegetação nativa de APP e RL em outras propriedades –, a qual é uma forma de recompensar financeiramente o produtor que possui excedente de vegetação no seu imóvel rural, permitindo a regularização de outro produtor sem vegetação dentro do escopo do PRA. Ainda há pontos que precisam ser esclarecidos pelo STF e que são objeto de embargos de declaração, ainda sem julgamento agendado.

Outros desafios que o CF ainda enfrenta são a validação do Cadastro Ambiental Rural (CAR) (*i.e.*, o registro público eletrônico nacional obrigatório dos imóveis rurais para integrar os dados ambientais das propriedades) e a implementação do PRA. Desde 2016, ambos os processos já foram prorrogados sete vezes, por meio de três Leis e quatro Medidas Provisórias (MPs). Hoje, de acordo com a Lei Federal nº 14.595/23, o prazo para inscrição no CAR é 31 de dezembro de 2023 para imóveis acima de 4 módulos fiscais e 31 de dezembro de 2025 para imóveis de até 4 módulos fiscais. Já o prazo para adesão ao PRA é até um ano contado a partir da validação do CAR por parte da autoridade competente. Esse atraso é negativo, já que o CAR é um instrumento central do CF, e, com o seu uso, será possível identificar todos os passivos de APP e RL e, por consequência, iniciar os projetos de reparação florestal do PRA. Ou seja, um instrumento depende do outro, com impactos diretos sobre a agenda de mudanças climáticas do Acordo de Paris e, também, da CDB, como mencionado.

Atualmente, o prazo para inscrição no CAR é 31 de dezembro de 2023 para imóveis acima de 4 módulos fiscais e 31 de dezembro de 2025 para imóveis de até 4 módulos fiscais. O prazo para adesão ao PRA é até um ano contado a partir da validação do CAR.

Também, por ser um "raio x" ambiental da propriedade rural, o CAR pode ser um instrumento extremamente útil no contexto do comércio internacional. Recentemente, a União Europeia (UE) criou a Deforestation Regulation – Regulation (EU) 2023/1115 –, uma nova regulação que visa barrar a importação e a comercialização de produtos agropecuários oriundos de desmatamento ocorrido até 30 de dezembro de 2020. De forma a comprovar que o produto será livre de desmatamento, a UE exigirá que uma *due diligence* seja realizada por comerciantes e importadores e seja submetida à autoridade europeia competente. Esse processo de análise terá como critério os riscos do país de origem. Entre eles, tem-se as suas taxas de desmate, as áreas de florestas, a degradação florestal e o histórico de crimes ambientais.

Porém, para ser útil, o CAR necessita estar com as suas informações validadas pelos órgãos ambientais. Mas a validação do CAR continua um grande gargalo, com quase todos os estados do Brasil não atingindo 2%, exceto o Espírito Santo, com 70% de análise concluída. Esse problema é, em grande parte, causado pelo excesso de sobreposição de imóveis rurais e pela falta de regularização fundiária. Portanto, até o momento, o CAR, apesar de ter um grande potencial, não pode ser usado nesse contexto.

Outra importância do CAR está na sua forte conexão com a agenda das instituições financeiras. As Resoluções do Banco Central do Brasil (BCB) nº 140/21 e do Conselho Monetário Nacional (CMN) nº 5.081/23 – portanto, as suas decisões mais recentes – exigem, expressamente, o CAR como instrumento obrigatório para concessão de crédito rural, obrigação esta que já tinha sido feita no art. 78-A do CF. Portanto, o financiamento rural está interligado com a inscrição e a validação dos dados constantes no CAR.

Outro possível motivo de preocupação de mais atraso na agenda do CAR é a sua constante mudança entre os Ministérios. Inicialmente (a partir de 2012), o CAR e o Sistema Nacional de Cadastro Ambiental Rural (SICAR) estiveram no escopo do Serviço Florestal Brasileiro (SFB), dentro do então Ministério do Meio Ambiente (MMA). Já em 2019, foram transferidos, na sua totalidade, para a pasta do então Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA). Agora, em 2023, o CAR migra novamente e passa a ser responsabilidade do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGISP). Mas, diferentemente da primeira vez com o MAPA, o SFB permanece, agora, no Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (MMA) e apenas o CAR vai para o MGISP. Essa mudança pode acarretar mais atrasos, já que, desta vez, também envolve uma nova estrutura administrativa e de pessoal a ser criada dentro do MGISP e que carecerá da experiência e do *know-how* para esse tipo de dados ambientais que o SFB já tinha.

Adicionalmente a essa lista de desafios enfrentados pelo CF, este ainda corre riscos de alteração no Congresso Nacional. Atualmente, há vários Projetos de Lei (PLs) com o propósito de alterar o seu texto. A exemplo, tramitam: na Câmara dos Deputados, o PL nº 2.168/21, que propõe a derrubada de APPs para a construção de represas e/ou barragens para irrigação, e o PL nº 1.426/20, com regras especiais que reduzem a RL nos estados de Roraima e Amapá; e, no Senado, o PL nº 2.374/20, que altera o marco temporal para a regularização da RL. A despeito do mérito dessas propostas, dado o histórico do CF, com sete anos de litígio no STF sobre a sua constitucionalidade, alterar o texto após essa pacificação jurídica não é recomendado, com o risco de que a Lei seja judicializada novamente, obstruindo severamente a sua implementação.

Por fim, como evidenciado, o CF enfrentou grandes obstáculos nesses seus onze anos de existência, mas a sua implementação, especialmente com a validação do CAR, é um ponto-chave para que o Brasil tanto atinja as suas metas internas de sustentabilidade e uma economia verde, como se posicione na agenda internacional climática, de biodiversidade e de comércio. Caso o País consiga desatar esses nós, pode liderar a pauta de bioeconomia e comércio já enquadrado nos novos parâmetros de sustentabilidade a ser requisitados pelos seus parceiros comerciais e protegendo a sua produção agropecuária. ■

*Pesquisador do Observatório de Conhecimento e Inovação em Bioeconomia da Fundação Getulio Vargas (OCBio/FGV)