CÓDIGO FLORESTAL COMO EXEMPLO PARA A UNIÃO EUROPEIA

LEONARDO MUNHOZ*

Aprovada pelo Parlamento Europeu no final de fevereiro último, a NRL é uma norma para metas gerais e específicas de reparação de hábitats naturais e ecossistemas degradados na Europa. Contudo, em março último, a norma foi engavetada pelo Conselho Europeu depois do voto contrário da Hungria. Ao se comparar a NRL e o Código Florestal, considerando o sistema regulatório e administrativo robusto e os instrumentos e critérios objetivos deste último, conclui-se que a União Europeia tem muito a aprender com o Brasil nos quesitos de preservação e reparação ambiental.

EM 27 de fevereiro último, o Parlamento Europeu aprovou o texto de uma nova regulação ambiental – a Lei de Restauração da Natureza (NRL, na sigla em inglês) ou Processo 2022/0195. Trata-se de uma norma para metas de reparação de hábitats naturais e ecossistemas degradados (terrestres e marinhos) da Europa. Para isso, a NRL propõe a meta geral de que os Estados-membros da União Europeia (UE) reparem 20% de todos seus ecossistemas até 2030.

Apesar dessa meta geral, a NRL cria metas específicas dependendo do ecossistema em questão. A norma explica que todos os ecossistemas listados no seu Anexo II deverão ser reparados em 30% até 2030, 40% até 2040 e 50% até 2050. Portanto, conforme o anexo, áreas de mangues, florestas (boreais, temperadas e mediterrâneas), matas ciliares, estepes, lagos, rios, costas e corais deverão seguir essas metas específicas.

"...a NRL propõe a meta geral de que os Estados-membros da União Europeia (UE) reparem 20% de todos seus ecossistemas até 2030."

Entretanto, para a UE, o conceito de reparação ambiental não foca só na recomposição florestal, mas também engloba todas as funções ambientais da área, como biodiversidade e resiliência do ecossistema (principalmente, proteção de polinizadores). Igualmente, para fins de regularização perante a norma, a reparação deve atingir a classificação de "boas condições" ("*good conditions*"). Para avaliar o atingimento da classificação de "boas condições" da área reparada, a NRL propõe indicadores de verificação, entre os quais o estoque de carbono nas plantações/solo e o *index* europeu de borboletas (isto é, quantidade e espécies de borboletas).

Sobre a implementação da NRL, a própria norma prevê que os países-membros criem seus respectivos Planos Nacionais de Reparação, os quais deverão mencionar os instrumentos e o monitoramento da NRL. Inicialmente, cada país deverá identificar as áreas degradadas a serem reparadas e, então, desenvolver metodologias de reparação e processos de implementação.

É importante esclarecer que a NRL faz parte de uma política ambiental mais ampla da UE denominada European Green Deal, bem como é parte da sua agenda em tratados internacionais de meio ambiente, como a Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB), da qual todos os seus países-membros são signatários.

Entretanto, em 22 de março último, mesmo com a sistemática normativa para reparação de ecossistemas e biodiversidade e apesar de ter sido aprovada pelo Parlamento Europeu, a NRL foi rejeitada pelo Conselho Europeu – a sua tramitação foi engavetada.

No sistema da UE, o Parlamento Europeu é uma casa com a representatividade dos eleitores europeus, enquanto o Conselho Europeu seria uma casa equivalente ao nosso Senado, tendo a representatividade focada nos Estados-membros. Assim, devido ao voto desfavorável da Hungria, a NRL foi engavetada. É importante enfatizar que a Lei já sofria pressões por parte da Finlândia, da Itália, da Bélgica, da Suécia e da Holanda, que votariam contra ou se absteriam, alegando que a medida causaria um grave ônus econômico.

COMPARANDO A NRL E O CÓDIGO FLORESTAL

A título de direito comparado, uma análise com o Código Florestal fica inevitável. A NRL, a princípio, assemelha-se com o Programa de Regularização Ambiental (PRA) do Código Florestal (Lei Federal nº 12.651/12) ao criar como meta a reparação de ecossistemas e áreas degradadas. Mas a semelhança encerra-se aí.

A NRL tem como foco central metas, porém, em nenhum momento, estabelece processos ou instrumentos objetivos para atingi-las, terceirizando todo o trabalho para os Estados-membros. Diferentemente dessa Lei, o Código Florestal apresenta um processo de

adequação ambiental de passivos de Áreas de Preservação Permanente (APPs) e de áreas de Reserva Legal (RL).

A NRL assemelha-se com o Programa de Regularização Ambiental (PRA) do Código Florestal ao criar como meta a reparação de ecossistemas e áreas degradadas.

A conservação de vegetação nativa no âmbito dos imóveis rurais está presente na legislação ambiental desde 1934. Com o advento do Código Florestal de 1965 e, mais especificamente, as alterações trazidas pela Lei Federal nº 7.803/89, a conservação de APP e de RL, de acordo com os diferentes biomas dentro e fora da Amazônia Legal (isto é, Florestas, Cerrado e Campos Gerais), passou a ser uma obrigação para as posses e as propriedades rurais, como hoje são conhecidas. Portanto, a manutenção e a recomposição de APP 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. Entretanto, com o advento da Lei Federal nº 12.651/12, estabeleceu-se, pela primeira vez no ordenamento, um procedimento claro e definido de adequação ambiental: o PRA, que vincula cada produtor às obrigações de regularização.

Esse Programa é baseado em três instrumentos: o Cadastro Ambiental Rural (CAR), os Projetos de Regularização (PRADA) e os Termos de Compromisso. Deve-se destacar que o PRA não é somente o conjunto desses instrumentos, mas também a sequência de como eles serão apresentados para análise e posterior aprovação pelo órgão ambiental estadual, com monitoramento das atividades de cumprimento da regularização, ou seja, compondo um processo administrativo no órgão ambiental estadual.

Nesse processo, com a adesão ao PRA e a assinatura do Termo de Compromisso, há concessão dos benefícios para os produtores rurais – somente para a regularização de APPs e áreas de RL consolidadas até 22 de julho de 2008. Em contrapartida, esses benefícios não se enquadram em situações de passivo após essa data, as quais deverão ser regularizadas de forma imediata e sem benefícios. Somente com o cumprimento total das atividades de regularização presentes no Termo de Compromisso, dentro do prazo determinado, o produtor terá convertido os seus déficits em serviços prestados ao meio ambiente.

Segundo dados do Serviço Florestal Brasileiro (SFB) com base nas informações do CAR, o Brasil possui, hoje, por volta de 102 milhões de hectares de RL e 18 milhões de hectares de APPs, totalizando aproximadamente 120 milhões de hectares de matas preservadas exclusivamente em propriedades privadas. Para uma maior clareza da dimensão desse número, ele supera os 113 milhões de hectares de todas as Unidades de Conservação (UCs) do País – áreas de conservação protegidas pelo poder público. Ou seja, os produtores rurais detêm mais matas do que todas as UCs. Também com base nas estimativas em escala nacional, o déficit de APPs e RL no escopo dos parâmetros do novo

SHUTTERSTOCK



Código Florestal contabiliza por volta de 22 milhões de hectares, que deverão ser regularizados por meio do PRA.

VÁCUO NORMATIVO NA EUROPA E AÇÕES DISCRIMINATÓRIAS

Outra norma ambiental, mas já devidamente aprovada pela UE e entrando em vigor no final deste ano, é a sua lei antidesmatamento, a European Deforestation Regulation (EUDR), ou Regulação 2023/1115. Essa norma proíbe a importação e a comercialização para território europeu de produtos agropecuários oriundos de desmatamento ocorrido após 31 de dezembro de 2020.

Nesse sentido, é possível pensar que o Conselho Europeu, ao engavetar a sua norma de restauração ambiental (NRL), mas exigindo requisitos comprovando antidesmatamento de produtos importados, apresentaria uma medida discriminatória perante outros países, passível de questionamento na Organização Mundial do Comércio (OMC), o que, por consequência, ensejaria a derrubada da EUDR.

É importante esclarecer que, mesmo com a UE arquivando a NRL e não exigindo mais que os seus produtores reparem ecossistemas, isso em nada influencia ou aponta discriminação no escopo das regras da OMC no que se refere à sua lei antidesmatamento. Conforme o artigo XX do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT, na sigla em inglês), a preservação ambiental pode ser uma exceção restritiva ao livre comércio, desde que a medida não seja discriminatória – ainda, para que a EUDR seja considerada injusta, ela própria deve criar situações desiguais, sem que isso tenha relação com outras leis europeias ou a ausência delas.

Desta forma, a EUDR só pode ser questionada na OMC caso a UE faça exigências diversas e individualizadas de requisitos antidesmatamento entre países. Nesse ponto, a lei antidesmatamento, até o momento, faz as mesmas exigências tanto para países do bloco, como para estrangeiros, referentes à importação e à comercialização de produtos agropecuários dentro do seu território. Cabe verificar se o detalhamento e a operacionalização desses requisitos dentro da EUDR criarão situações desiguais no futuro.

Por enquanto, a única tese que poderia embasar uma ação por parte dos países exportadores contra a EUDR na OMC seria referente à violação da UE à soberania legislativa dos seus parceiros comerciais. Nesse sentido, o órgão de resolução de disputa da OMC já endereçou a questão no precedente US – Tuna I, no qual esclareceu que o artigo XX do GATT não permite que um país force outro a alterar as suas regulações. O painel fundamentou a sua tese no sentido de que essa imposição unilateral causaria danos ao livre comércio, sendo uma medida arbitrária.

Já especificamente o arquivamento da NRL pelo Conselho Europeu somente representaria uma medida arbitrária no comércio da UE se esta exigisse que outros países reparassem e regularizassem ecossistemas degradados – o que não acontece.

CÓDIGO FLORESTAL COMO EXEMPLO DE REGULAÇÃO FLORESTAL PARA A EUROPA

Fica evidente que o Código Florestal contém um sistema regulatório e administrativo robusto, em que não há só um processo de regularização estabelecido em lei, mas também instrumentos e critérios objetivos. Por meio do CAR, já é possível levantar em detalhes os biomas, as propriedades e a extensão das áreas a serem reparadas. Na NRL, por sua vez, esses pontos são colocados sob responsabilidade dos países-membros, que não possuem nada dessa estrutura e sequer levantaram a extensão da área a ser regularizada.

Adicionalmente, o Código Florestal já dispõe de vários instrumentos para a regularização ambiental, que vão desde regeneração natural e recomposição até compensação de RL, uma possibilidade de mecanismo de mercado e pagamento por serviço ambiental. Já na UE, isso também ainda não existe, o que torna a implementação da NRL inimaginável.

Em suma, o Código Florestal é uma norma ambiental única no mundo, que, de fato, tem o potencial de preservar e reparar milhares de hectares de florestas em propriedades privadas e, por consequência, sua biodiversidade. O CAR mostra-se como um exemplo de instrumento para levantamento de dados ambientais e monitoramento de áreas em propriedades rurais. Os Termos de Compromisso são mais objetivos para traçar obrigações e critérios de regularização – na NRL, isso não é claro e se menciona até o uso de *index* de borboletas, algo complexo para uma norma de grande escala. Também, comprovadamente, os produtores brasileiros preservam muito mais do que os europeus.

Com isso, a UE teria muito a aprender com a análise comparada da norma brasileira nos quesitos de preservação e reparação ambiental e na tentativa de passar uma normativa de reparação de áreas degradadas. Já o Brasil deveria utilizar-se mais da sua lei florestal e dos seus benefícios nas mesas de negociação, especialmente com a Europa. Por fim, deve-se ter o Código Florestal como exemplo de uma estrutura regulatória de preservação de matas para os demais países. ■

O engavetamento da NRL pelo Conselho Europeu só representaria uma medida arbitrária por parte da UE se esta exigisse que outros países reparassem e regularizassem ecossistemas degradados. Mas isso não tem acontecido.

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



30 ANOS DE DEDICAÇÃO AO AGRO BRASILEIRO

Se o agronegócio brasileiro hoje alcançou um patamar de protagonismo global, esse resultado se deve ao trabalho realizado por todas as pessoas que vivem do agro, com o agro e para o agro.

A ABAG continuará em sua missão de defender as demandas do nosso setor, auxiliando em seu desenvolvimento sustentável, estimulando a criação de novas tecnologias, fomentando novas parcerias, sendo o interlocutor entre os diversos stakeholders, elaborando propostas e projetos para que o agro se mantenha competitivo e sustentável.

abag
ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DO AGRONEGÓCIO

30 ANOS
PELO DESENVOLVIMENTO DO AGRO