Regulamentação na Amazônia: fronteiras entre preservação, exploração e repercussão internacional

Com as atenções voltadas ao meio ambiente e às mudanças climáticas, o Brasil continua a figurar como o principal emissor de gases de efeito estufa (GEEs) por desmatamento. O contínuo avanço do fenômeno sobre as áreas florestais na Amazônia segue como principal motivo de descrédito do país nesta seara. Algumas medidas recentes do governo brasileiro, abordadas no presente artigo, buscam tratar dessa questão.

Com a aproximação da XV Conferência do Clima, em Copenhague, as políticas ambientais internas dos países retornam ao foco das atenções internacionais. Em relação ao Brasil, o desmatamento na Amazônia continua a representar um "calcanhar de Aquiles". Segundo o último relatório do Painel Intergovernamental para Mudanças Climáticas (IPCC, sigla em inglês), 20% das emissões globais de GEEs proveem de desmatamento, sendo o Brasil responsável por metade deste total.

Nesse contexto, alguns instrumentos de regulamentação da preservação e exploração na Amazônia têm sido objeto de polêmica no Brasil, em especial quanto aos potenciais impactos para o desmatamento. Entre eles, figura a recém editada lei que objetiva regular a situação fundiária de milhares de propriedades na Amazônia, bem como as propostas de alteração do Código Florestal Brasileiro, atualmente em tramitação no Congresso.

Por outro lado, o governo procura implantar o Zoneamento Econômico Ecológico (ZEE), espécie de plano-diretor de aproveitamento territorial, com o propósito de estabelecer diretrizes para o aproveitamento econômico de cada região, levando em consideração a busca do equilíbrio entre exploração e conservação ambiental. Baseado em estudos técnicos, o plano deve indicar áreas a serem aproveitadas ou preservadas.

O ZEE é elaborado em nível estadual, esfera em que deve ser aprovado como lei. Porém, poucos estados chegaram a esse estágio, a exemplo de Rondônia e Acre, que já editaram os dispositivos. Em relação à Amazônia, o governo federal busca desenvolver o Macro ZEE da região, com base nos planos individuais dos estados que a integram. Nesse sentido, um primeiro mapeamento da integração dos ZEEs já foi realizado[1].

Uma das importantes repercussões do ZEE consiste na possibilidade de que sua aplicação resulte em redução da área de reserva legal a ser recomposta. Pelo instituto da reserva legal, os proprietários rurais ficam obrigados a manter ou recompor a cobertura vegetal nativa em determinado percentual da área do imóvel. Nos casos indicados pelo ZEE, o Poder Executivo poderá determinar a redução desta área para fins de recomposição, ou seja, em relação às áreas desmatadas anteriormente à aquisição do imóvel.

Na região amazônica, a questão das reservas legais mostra-se delicada frente à realidade de que muitas das propriedades foram desmatadas além do limite. Diante disso, o tema é objeto das propostas em andamento para alteração do Código Florestal.

Projetos de alteração do Código Florestal

A legislação ambiental brasileira é considerada avançada por diversos especialistas. Contudo, frente à realidade de déficit no seu cumprimento, diversas propostas de alteração tramitam perante o Congresso, entre as quais os projetos de reforma do Código Florestal[2].

Entre os pontos objeto de alteração nos projetos, destaca-se o aproveitamento da área de preservação permanente (APP) para o cálculo da reserva legal nas propriedades particulares. Por meio das APPs, busca-se preservar a vegetação em áreas frágeis, como encostas ou margens e nascentes de rios. A possibilidade de soma das categorias, que representam institutos de natureza e objetivos distintos, suscitou críticas no sentido de que reduziria o espaço a ser preservado enquanto aumentaria a área de plantio. Segundo João de Deus, diretor do Departamento de Florestas do Ministério do Meio Ambiente (MMA), uma vez impedido o uso do benefício indiscriminadamente, a sobreposição deve ser admitida para os agricultores familiares, de forma a possibilitar-lhes o aproveitamento da terra dentro dos limites legais.

Outro ponto dos projetos – este maior foco de polêmica – encontra-se na redução da área de reserva legal na Amazônia de 80% para 50% do total nas propriedades particulares, limite estabelecido em 2001. Tal redução seria operada independentemente da exceção prevista no ZEE. A emenda, incorporada por pressão da bancada ruralista, flexibilizaria a obrigação de recomposição de áreas onde existe produção instalada. Reconhecendo a complexidade e polêmica envolvidas na questão, o relator do projeto, deputado Jorge Khoury, sugere que o ponto seja submetido a debate com todos os setores da sociedade brasileira antes de sua aprovação.

Regularização fundiária

Os problemas relacionados à posse irregular de terras que marcam a região amazônica colaboram para dificultar a fiscalização e o controle sobre as formas de seu aproveitamento e do cumprimento das leis ambientais. Com o intuito de favorecer o produtor rural que retira da terra o seu sustento, o governo editou, em fevereiro deste ano, a Medida Provisória 458 (MP 458), a fim de regularizar a situação fundiária no âmbito da Amazônia legal.

Ao entrar em vigor, a MP 458 permitiu a concessão do título de propriedade aos agricultores que ocupam, em caráter manso e pacífico, terras de extensão até 1.500 hectares, sem necessidade de licitação. Segundo estimativas divulgadas, a

medida atingiria uma área de 67 milhões de hectares, o que corresponde à soma dos territórios de Itália e Alemanha.

No processo de conversão em lei, a Câmara dos Deputados incluiu uma previsão de extensão dos benefícios aos exploradores indiretos (por meio de preposto, para pessoas que possuem imóvel rural em outra região), bem como a pessoas jurídicas (artigo 7º do texto). Diante de intensa reação por parte de entidades ambientalistas e membros de diversos ministérios, que apontaram o desvio da finalidade em que incorriam as emendas, o presidente Luís Inácio Lula da Silva vetou o dispositivo em questão e sancionou a medida, convertendo-a na Lei Nº 11.952/2009. Contudo, o período de dez anos durante o qual a venda das propriedades estaria vedada foi reduzido para três anos.

Enquanto o MMA considerou satisfatório o texto final aprovado por terem sido vetados os dispositivos mais controversos, ambientalistas consideraram a redução do período de carência como uma derrota para o espírito de proteção ambiental. Essa frente entende que a redução da carência favorecerá latifundiários e grileiros, que poderão utilizar pessoas físicas para ter acesso às terras.

Além disso, o artigo 13, dispositivo contestado pela senadora Marina Silva, também foi mantido. Este estabelece que os requisitos para a regularização serão atestados por meio de declaração do ocupante. Ainda que o texto impute a responsabilidade pela declaração em todas as esferas, a senadora acredita que a vistoria prévia não pode ser dispensada, pois representa o principal instrumento de controle do processo.

De acordo com José Benatti, presidente do Instituto de Terras do Pará, a regularização fundiária, se acompanhada por uma mentalidade de proteção ao meio ambiente, pode representar um mecanismo de transição da atual situação para um momento de maior preocupação e controle sobre as atividades realizadas na Amazônia.

Contudo, receios acerca da forma como essa política será implementada geram apreensão e ceticismo por parte de acadêmicos e ambientalistas. O histórico de ineficiência na fiscalização e controle assume posição central na problemática. Entidades como a WWF continuam a defender o aprimoramento dos mecanismos de controle como requisito essencial para avançar em um pacto de conservação da Amazônia. Segundo o superintendente de conservação desta entidade, Cláudio Maretti, se não associada a uma fiscalização mais eficiente, a concessão de título pode servir para impulsionar o desmatamento.

Tanto a regularização fundiária quanto as propostas de alteração no Código Florestal lidam com o delicado equilíbrio buscado entre preservação e inserção da região no desenvolvimento econômico e social do país. Em relação à primeira, a despeito dos debates ainda em curso, as opiniões parecem convergir para o consenso sobre o potencial benefício da regulamentação, uma vez que procura impor alguma ordem ao cenário caracterizado pela posse precária e inviabilidade de cumprimento das exigências pelo pequeno e médio agricultor. Contudo, as possibilidades de desvirtuamento do mecanismo permanecem como alerta.

Desmatamento como foco de atenção em Copenhague

Em meio aos esforços para tentar adequar as políticas ambientais internas às necessidades de significativa parcela da população ali alocada, o governo brasileiro enfrenta, ainda, a pressão externa sobre a contenção do desmatamento. No último encontro do G-8, realizado em julho, os países integrantes do grupo ressaltaram o dado de que o Brasil é o principal responsável no mundo pelas emissões de GEEs decorrentes de desmatamento. Tal declaração permite vislumbrar as demandas esperadas para Copenhague.

Em tempos de esforços para ampliar a cooperação internacional no combate às mudanças climáticas, as reivindicações por responsabilidades diferenciadas para os países em desenvolvimento (PEDs) que respondem por parcelas significativas das emissões também se torna mais aguda. Diante disso, parece difícil que este último grupo possa se eximir de contabilizar a sua parcela na conta de emissões.

Quanto ao Brasil, os dados relativos ao peso do desmatamento em relação às emissões globais de GEEs podem ser objeto de revisão. Segundo o presidente do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE), Gilberto Câmara, os dados utilizados para aferir o número lançado no último relatório do IPCC encontram-se defasados. De acordo com Câmara, desde a década de 1990 – época em que foram colhidos os dados utilizados para o estudo –, a taxa de desmatamento foi reduzida de 22 mil km2/ano para 12 mil km2/ano .

A organização não-governamental Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia (Imazon) confirma, por meio de seu Sistema de Alerta de Desmatamento (SAD) , que o avanço do desmatamento foi freado nos últimos tempos. O levantamento do instituto aponta que o desmatamento acumulado nos municípios críticos foi reduzido em 76% entre 2007 e 2008.

Como a questão do desmatamento será abordada em Copenhague permanece como dúvida. De qualquer forma, o Brasil enfrentará cobranças para assumir responsabilidades maiores do que os demais PEDs (ver editorial: “No epicentro de Copenhague: prioridades de Brasil, China e Índia”). O sucesso do país em apresentar os avanços já obtidos no combate à sua principal fonte de emissões favoreceria as pretensões de incluir, no acordo a ser firmado, um mecanismo de compensação econômica pela preservação de florestas (REDD, sigla em inglês).

Além do embate clássico entre as necessidades de preservação e a de incluir a região e seus moradores no desenvolvimento econômico, no plano interno, a maneira como este será promovido não se desvincula dos problemas ambientais enfrentados em âmbito internacional. Conforme o país assume maiores responsabilidades, também sofre cobranças mais intensas, das quais o desmatamento da Amazônia segue como estigma.

1 O Mapa de Integração dos Zoneamentos Ecológico-Econômicos dos Estados da Amazônia Legal encontra-se disponível em: <http://www.mma.gov.br/estruturas/PZEE/_arquivos/index.html>.

2 Os projetos de alteração do Código Florestal estão disponíveis em: <http://www2.camara.gov.br/proposicoes>.