



## Alcance territorial da legislação ambiental e a consolidação do uso agropecuário de terras no Brasil<sup>1</sup>

### Introdução

Este documento apresenta dados preliminares de trabalho em desenvolvimento pelo IPAM - Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia cujo objetivo é analisar o volume de áreas desmatadas passíveis de regularização ambiental na Amazônia, conforme a legislação em vigor, considerando dados do programa Prodes do INPE e de estudo do Centro de Pesquisa e Monitoramento por Satélite da Embrapa apresentado na Câmara dos Deputados, em novembro de 2008<sup>2</sup>.

### Dados para a Amazônia

Os dados relativos ao monitoramento da cobertura florestal desenvolvido pelo INPE - Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais através do Prodes - Monitoramento da Floresta Amazônica Brasileira por Satélite, indicam que até agosto de 2008 a Amazônia apresentava um desmatamento total de 17,3% de sua cobertura vegetal, com cerca de 725 mil km<sup>2</sup> de florestas convertidas para atividades agropecuárias<sup>3</sup>. Para fins de comparação, esse volume de terras equivale a mais do que o dobro da soma de todas as áreas destinadas às atividades agrícolas e pecuárias nos estados de São Paulo e Paraná<sup>4</sup>.

O Código florestal (Lei Federal 4.771/65, com as alterações promovidas pela MP 2166-67/01) apresenta vários dispositivos que buscam compatibilizar a conservação ambiental na propriedade rural e o desenvolvimento de práticas agropecuárias, especialmente no que se refere à regularização de áreas já desmatadas.

O primeiro diz respeito à previsão de que as áreas de preservação permanente (APP) devem ser computadas no percentual de Reserva Legal (RL), não podendo superar 80% da área da propriedade rural na Amazônia Legal<sup>5</sup>.

---

1 Artigo datado de abril de 2009, resultante de análises realizadas pelo IPAM, com contribuições de WWF-Brasil, Conservação Internacional, ISA e ICV. Autores: **André Lima (andrelima@ipam.org.br)**, advogado, mestre em Gestão e Política Ambiental pela UnB, Coordenador de Políticas Públicas do Programa de Mudanças Climáticas do Instituto de Pesquisas Ambientais da Amazônia (IPAM) [www.climaedesmatamento.org.br](http://www.climaedesmatamento.org.br) / [www.ipam.org.br](http://www.ipam.org.br) e **João Paulo Ribeiro Capobianco**, biólogo, pesquisador associado do IPAM, pesquisador convidado da Columbia University, CEES-Center for Environment, Economy, & Society, ex-Secretário Executivo do Ministério de Meio Ambiente.

<sup>2</sup> <http://www.alcance.cnpm.embrapa.br/index.htm>

<sup>3</sup> <http://www.obt.inpe.br/prodes/index.html>

<sup>4</sup> Censo Agropecuário 2006, IBGE.

<sup>5</sup> A redução da RL e o cômputo da APP na RL não podem se aplicar para fins de conversão de floresta, ou seja, se aplicam nos casos de ter havido desmatamento em mais de 20% da área de floresta no imóvel situado na Amazônia, o que acontece na grande maioria das propriedades ou posses nas regiões situadas na fronteira do arco do desmatamento.



O segundo dispositivo é o que prevê que a área a ser recuperada como Reserva Legal florestal em propriedades na Amazônia pode ser reduzida de 80% para até 50%, nas zonas classificadas como de consolidação das atividades econômicas e nas de expansão das atividades econômicas.

O terceiro instrumento muito importante e que tem sido pouco discutido e implementado é o que prevê a possibilidade de compensação de Reserva Legal mediante a aquisição ou arrendamento de área excedente de floresta existente em outro imóvel situado na mesma bacia hidrográfica e estado ou doação de área de floresta existente em unidade de conservação com situação fundiária por regularizar.

Considerando os dispositivos legais acima descritos e os Zoneamentos ecológico-econômico dos estados do Acre, Rondônia, Pará e MT<sup>6</sup> obtivemos o seguinte resultado:

- a) Área total disponível considerando UC, TI, APP dentro da RL sem ZEE corresponde a aproximadamente **448mil km<sup>2</sup>**<sup>7</sup>.
- b) Área total potencialmente passível de regularização considerando total referido no item “a” somado às áreas abertas passíveis de recomposição ambiental com reserva legal reduzida a até 50%, de acordo com ZEEs de Acre, Rondônia, Pará-BR 163 e proposta de ZEE-MT corresponde a **511 a 543mil km<sup>2</sup>**.<sup>8</sup>
- c) Considerando valor referido no item “b” com a aplicação do mecanismo de compensação de RL nas áreas de floresta Amazônica (apenas) no Estado de Mato

---

6 ZEE de AC e RO já foram aprovados pelas respectivas Assembléias Legislativas, pelo CONAMA e homologados em Decreto pelo presidente da República. ZEE—PA-BR 163 foi aprovado pela Assembléia Legislativa do Pará e está sendo examinado pelo CONAMA. ZEE de MT está em debate na Assembléia Legislativa do estado. Consideramos neste trabalho apenas as categorias 1 e 2.3 do ZEE de MT cujas áreas de florestas abertas somadas não superam 30% do total desmatado de floresta no MT.

7 <http://www.alcance.cnpm.embrapa.br/conteudo/resultados.htm>. De acordo com o cenário 4 para Bioma Amazônia.

8 Para esse cálculo consideramos os limites das Zonas onde pelas respectivas leis estaduais está sendo indicada a flexibilização da RL para até 50% nos termos do parágrafo 5º do artigo 16 do código florestal. Nessas zonas consideramos duas hipóteses extremas de distribuição de vegetação nativa por propriedades: - hipótese “a” em que a maior parte possível da vegetação existente na zona de consolidação estivesse distribuída integralmente entre propriedades com mais de 80% de floresta e hipótese “b” em que toda vegetação estivesse distribuída entre propriedades com menos de 50% de vegetação. Com esse método aproximativo, desenvolvido em parceria com o ICV, obtivemos o máximo e o mínimo de potencial de consolidação. Para MT consideramos apenas a categoria 1 (de consolidação) e a categoria 2.3 somente na bacia do Rio Xingu, embora haja também outras sub-zonas em que se discute a possibilidade de redimensionamento da reserva legal. O número é, portanto, conservador, pois não considera o potencial de consolidação nas áreas de floresta abertas nos demais estados (AP, AM, RR, TO, MA e o lado leste do Pará, onde se concentra a maior parte da zona de consolidação do Macrozoneamento aprovado em 2005). Esta análise está sendo aprofundada e sofisticada com a aplicação de método que calcula percentuais para cada microbacia hidrográfica e em breve será publicada nota atualizada com os números mais detalhados conforme esse método.



Grosso<sup>9</sup>, o total de áreas potencialmente aptas por lei para agropecuária na Amazônia pode variar de **550 a 583 mil km<sup>2</sup>**.

### **Conclusões referentes aos dados para a Amazônia**

- Mediante a implementação dos instrumentos previstos na legislação florestal em vigor e os zoneamentos ecológico-econômico aqui tratados, **é possível viabilizar a regularização ambiental de áreas abertas na Amazônia de uma extensão correspondente ao intervalo entre 550 e 583 mil km<sup>2</sup>**.
- **O total de área potencialmente passível de regularização ambiental nas áreas de floresta da Amazônia de acordo com o código florestal pode chegar a quase 80% de toda área aberta na região, que corresponde a mais de 725mil km<sup>2</sup>**.
- Corrigidas as ambigüidades e lacunas reconhecidamente existentes na MP 2166-67/01 no que se refere à efetividade dos instrumentos de flexibilização na Amazônia (cômputo de APP na RL, flexibilização de RL via ZEE e compensação de RL), e sem a descaracterização dos mecanismos de proteção das reservas legais e áreas de preservação permanente em vigor é plenamente possível a **implementação dos princípios do Pacto pelo Desmatamento Zero<sup>10</sup>** com a consolidação do uso do maior volume possível de áreas abertas aptas para agropecuária, mediante a criação e implementação de instrumentos econômicos que valorizem, remunerem e garantam a conservação das florestas em pé, com governança ambiental e florestal na região.

### **Análise dos cenários para os biomas Mata Atlântica, Cerrado, Pantanal, Caatinga e Pampa**

Considerando a diferença constatada em relação à Amazônia e cruzando os resultados com os quatro cenários apontados pelo estudo do Centro de Pesquisa e Monitoramento da Embrapa para os demais biomas brasileiros, de acordo com a Tab. 1 abaixo, temos o seguinte resultado final de áreas potencialmente aptas pela legislação ambiental brasileira para agropecuária no País:

Cenário 1 – **3.037mil km<sup>2</sup>**, equivalente a **36%** do território Nacional. <sup>11</sup>

---

<sup>9</sup> Dado de análise produzida pelo Instituto Centro de Vida, de Mato Grosso.

<sup>10</sup> Ver notícia e documentos a respeito da proposta de Pacto pela Valorização da Floresta e o Fim do Desmatamento na Amazônia (Pacto Desmatamento Zero) em <http://www.socioambiental.org/nsa/detalhe?id=2534>

<sup>11</sup> Cenário 1 não pode haver cômputo da APP na RL. Cenário não se aplica à Amazônia.



Cenário 2 – **3.150 mil km<sup>2</sup>**, equivalente a **37%** do território Nacional.<sup>12</sup>

Cenário 3 – Interpretação inadequada, contrária ao propósito da Lei.<sup>13</sup>

Cenário 4 – **3666 mil km<sup>2</sup>** equivalente a **43%** do Território Nacional.<sup>14</sup>

Tab. 1. Cenários do estudo CNPM com correção dos números para a Amazônia (km<sup>2</sup>)

	cenário 1	cenário 2	cenário 3	cenário 4
Caatinga	574	586	-	634
Cerrado	1108	1170	-	1362
Mata Atlântica	658	693	-	838
Pampa	114	118	-	135
Pantanal	0	0	-	114
<b>subtotal</b>	<b>2454</b>	<b>2567</b>	-	<b>3083</b>
Amazônia	583	583	-	583
<b>total</b>	<b>3037</b>	<b>3150</b>	-	<b>3666</b>
% território nacional	<b>36%</b>	<b>37%</b>	-	<b>43%</b>

## Conclusões finais considerando Mata Atlântica, Cerrado, Pantanal, Caatinga e Pampa

- O potencial de área para agropecuária no Brasil varia entre 303 milhões de hectares a 366 milhões **de hectares**, ou seja, de **36 a 43%** do território nacional.
- Nos biomas não-Amazônicos o percentual de área passível de uso legal para agropecuária varia de **57% a 71%** do território do bioma (excetuado o Pantanal).
- Comparando os resultados dos cenários 1 a 4 (per capta) com a área total de lavoura e pecuária (per capta) nos EUA, o Brasil tem o potencial legal de chegar entre **1,6 a 1,9** ha de área agropecuária per capta, enquanto que os EUA possuem hoje 1,3 ha/per capta.

12 Cenário 2 - Aplica-se o percentual de RL sobre a área da propriedade, deduzida a APP. Hipótese que não se aplica à Amazônia.

13 Essa interpretação da norma resulta em números negativos de áreas o que indica a sua impertinência jurídica e, consequentemente, científica.

14 Cenário 4 - Admite o cômputo pleno da APP no percentual de RL. Essa interpretação não é válida como regra para todos os biomas. Para os biomas não-amazônicos somente é possível haver essa dedução se e quando a soma entre APP e vegetação remanescente fora de APP superar 50% da área da propriedade, o que está longe de ser a regra nesses biomas. Se isso não acontecer não há dedução da APP no cálculo da RL. No entanto, o cenário 4 aplica-se perfeitamente como regra para as áreas de floresta na Amazônia, nos casos de recomposição, uma vez que: (a) raras são as propriedades com mais de 80% de vegetação nativa conservada nas regiões de fronteira agropecuária dinâmica, e (b) o cômputo da APP vale para fins de recomposição da RL para até 80%, ou até 50% no caso de flexibilização via ZEE.



## **Recomendações para uma política agropecuária coerente com a valorização e proteção das florestas rumo ao Desmatamento Zero na Amazônia brasileira**

Considerando tudo o que foi até aqui exposto reforçamos a proposta do Pacto pela Valorização das Florestas e Eliminação dos Desmatamentos na Amazônia com a adoção das seguintes medidas:

- 1 – Separar o debate sobre o aprimoramento do código florestal para Amazônia dos demais biomas, pois se tratam de desafios e realidades socioeconômicas e ambientais absolutamente distintas e condições de desenvolvimento totalmente assimétricas.
- 2 – Vincular os instrumentos de remuneração e valorização das florestas, a implementação de novas obras de infra-estrutura e direitos a novos desmatamentos na Amazônia ao programa de metas estabelecido no Plano Nacional sobre Mudanças Climáticas (PNMC).
- 3 – Fortalecer e agilizar a elaboração e implementação dos Zoneamentos ecológico-econômico dos estados.
- 4 – Orientar a estratégia de regularização fundiária na Amazônia ao Zoneamento Ecológico-econômico dos estados e considerar as metas nacionais de redução de desmatamento previstas no PNMC.
- 5 – Ampliar e fortalecer o mecanismo de compensação de reservas legais florestais e discutir meios de potencializá-lo com mecanismos de REDD (Redução de Emissões de Desmatamento e Degradação Florestal) atualmente em discussão no âmbito da UNFCCC.
- 6 – Desenvolver um forte programa de recuperação de áreas de preservação permanente.
- 7 – Fortalecer o protagonismo dos estados Amazônicos que assumirem metas de gestão florestal e de controle e redução dos desmatamentos coerentes ou mais ousadas do que as estabelecidas no PNMC, mediante apoio a programas e planos estaduais estratégicos de redução de emissões oriundas de desmatamento e degradação florestal.
- 8 – Desenvolver uma política agropecuária consistente e arrojada para a região Amazônica que fomente e priorize o aumento de produtividade em detrimento do aumento da área agricultável e para pecuária que considere o Zoneamento ecológico-econômico como eixo fundamental.