



www.fundacaopodemos.org.br

As Florestas Brasileiras e Mudanças Climáticas



Rua Francisco de Moraes, 329
Chácara Santo Antônio | São Paulo, SP
+55 (11) 5184-1155



SUMÁRIO

01. A definição de florestas	04
02. Os regimes jurídicos internacional e interno das Mudanças Climáticas	06
2.1 Do Painel Intergovernamental sobre Mudanças	
03. Climáticas (PIMC) até o Acordo de Paris (AP)	07
3.1 O AP e as Mudanças Climáticas	
3.2 O regime jurídico interno das Mudanças Climáticas	
04. O tratamento internacional das florestas	09
4.1 Da Declaração sobre Florestas (1992) ao REDD+	
4.2 Parcerias Internacionais com o Brasil para Florestas	
05. O regime jurídico interno das florestas	10
5.1 O Plano Geral do Regime Jurídico	
5.2 Lei da Mata Atlântica	
5.3 As Cotas de Reserva Ambiental (CRA)	
5.4 As CRA e o AP	
06. Conclusão	15
07. Referências	18

Meio Ambiente e Futuro

Desde a Conferência de Estocolmo de 1972 o mundo parecia ter acordado para colocar a agenda ambiental no rol das principais preocupações para o futuro da humanidade. Parecia evidente que continuar o ritmo de crescimento sem a conciliação com a preservação do meio ambiente e a sustentabilidade levaria o mundo para uma catástrofe sem precedentes. Ou melhor, levaria o mundo para o encontro de seu fim muito antes do imaginado em histórias e ficções. Aliás, foi nesse sentido que o conceito de desenvolvimento sustentável ganhou espaço nas discussões acerca do crescimento econômico e desenvolvimento social.

Todavia, apesar dos avanços seguintes a 1972, como por exemplo a ECO-1992, a Rio + 20, o Acordo de Paris e todas as demais conferências e tratados firmados em âmbito global, o mundo parece hoje estar jogando contra si mesmo. Negacionistas do aquecimento global ganharam uma voz estridente no novo mundo das redes sociais, o ritmo da devastação das florestas acelerou-se assustadoramente, a fome voltou a assombrar o mundo em desenvolvimento e agravou-se nas regiões mais pobres do planeta, a concentração de renda ampliou-se entre os mais ricos, assim como a distância deles para os mais pobres.



Para além disso tudo, as crises políticas têm demonstrado que o mundo não sustentará por muito tempo uma matriz energética fundamentada em combustível fóssil. A guerra na Europa entre Rússia e Ucrânia deixou claro que o mundo precisa buscar alternativas limpas, sustentáveis e que não dependam tão somente do jogo geopolítico de forças. Sem contar os graves efeitos da pandemia que provocaram alterações na infraestrutura global, aumentando a pressão inflacionária e a utilização do petróleo como força motora da estrutura de produção e escoamento de muitos países, tal como o Brasil.

Ou seja, o cenário não é favorável para continuarmos ignorando ou não levando o debate acerca da preservação do meio ambiente a sério. Guerras, pandemia, inflação, escassez de alimentos, fome, miséria, poluição, doenças respiratórias, aumento na incidência de câncer parecem ainda não ser suficientes para deixar mais do que claro para muitos de que ou levamos essa discussão a sério, ou flertaremos fortemente com a nossa própria destruição.

Na esteira da realização da Conferência do Clima de 2022, realizada no Egito, e com a esperança de contribuímos seriamente para o debate é que a Fundação Podemos vem, com orgulho, mas principalmente com preocupação, apresentar o Box de Estudos sobre o Meio Ambiente, preservação, proteção e desenvolvimento. Esperamos, assim, que com a leitura desse material um passo importante seja dado para que possamos voltar ao rumo estabelecido em 1972, na cidade de Estocolmo.

AUTOR:

Ricardo Camargo

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'Ricardo Camargo', written in a cursive style.

A definição de florestas

Segundo a definição dada pela Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO), uma agência especializada da Organização das Nações Unidas (ONU), entende-se por floresta tanto as florestas naturais, quanto as florestas plantadas “em áreas com mais de 0,5 ha. e ocupação de mais 10% de cobertura arbórea (...) cujas espécies tenham um mínimo de 5 metros de altura”. Contudo, em tal definição, não se inclui a cobertura arbórea dedicada exclusivamente à atividade agrícola (e.g., frutas) ou a sistemas agroflorestais. Ademais, há outros termos conexos importantes, quais sejam:

Arborização	o estabelecimento de florestas cultivadas em áreas que antes não eram classificadas como florestas.
Expansão Natural de Florestas	a expansão natural de florestas por meio da sucessão natural em áreas que até então tinham outra destinação
Reflorestamento	o cultivo de florestas em áreas temporariamente não cultivadas
Regeneração Natural de Áreas Florestais	Sucessão natural de florestas em áreas temporariamente não cultivadas
Desmatamento	A conversão, humanamente induzida, de uma floresta para outro tipo de utilização ou a redução a longo prazo da cobertura arbórea para um percentual inferior a 10% de cobertura arbórea em áreas superiores a 0,5 ha.
Degradação Florestal	Mudanças dentro da floresta que negativamente afetam a sua estrutura ou funções e, portanto, reduz a capacidade do fornecimento de produtos e de serviços florestais.
Melhoria Florestal	Mudanças dentro da floresta que positivamente afetam a sua estrutura ou funções e, portanto, aumentam a capacidade do fornecimento de produtos e de serviços florestais.

FIGURE 3 Forest area as a percentage of total land area in 2015

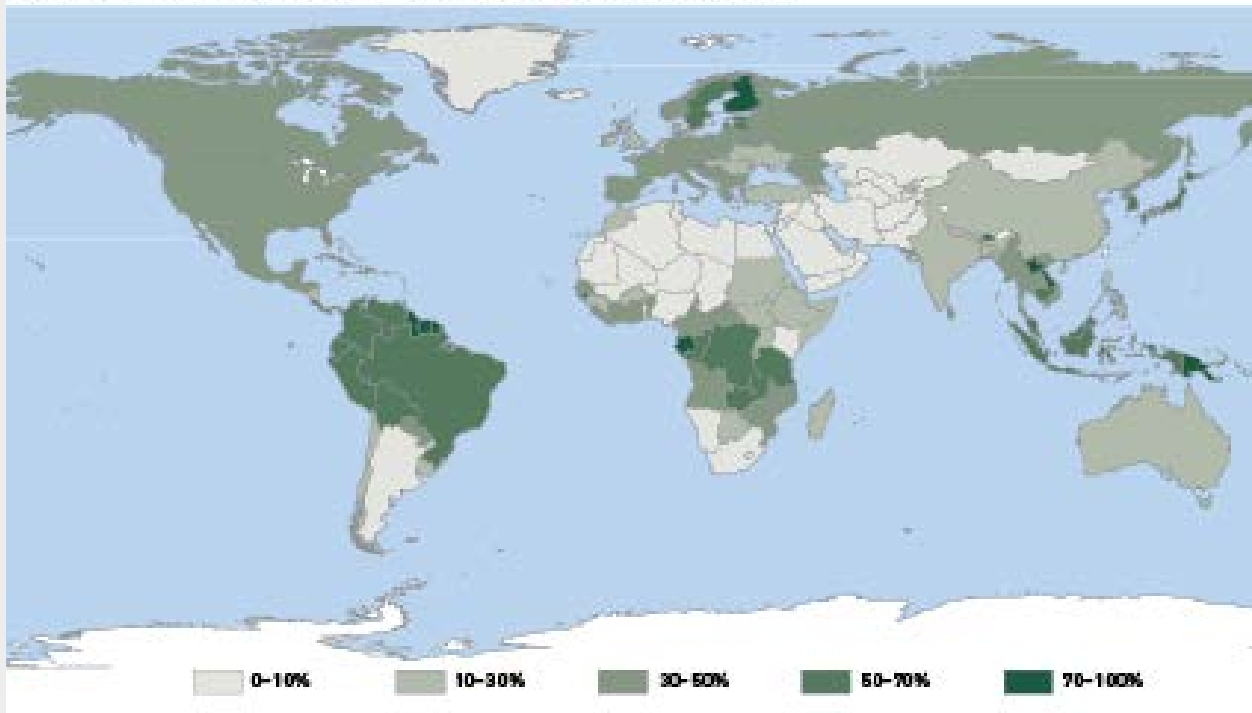
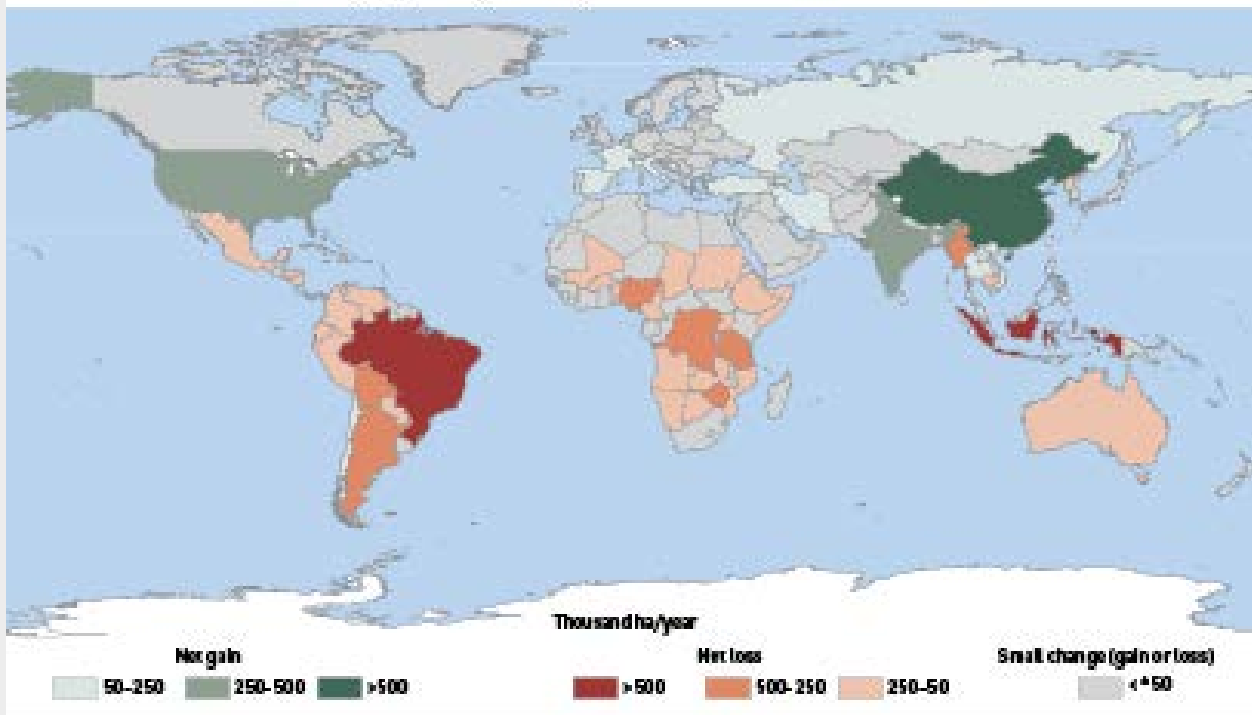


FIGURE 5 Annual net forest gain/loss by country, 1990-2015



No que diz respeito às Florestas Brasileiras, essas ocupam cerca de 60% do território total do País e se encontram em todos os biomas brasileiros (Amazônia, Cerrado, Mata Atlântica, Caatinga, Pantanal e os Pampas), não obstante a diferença de distribuição florestal entre eles (SFB, 2020), constituindo-se em bens de interesse comum, o que justifica eventuais limitações legais ao exercício do direito de propriedade privada (Art. 2º da Lei 12.651, de 2012 – “Código Florestal”).

Os regimes jurídicos internacional e interno das Mudanças Climáticas

Do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (PIMC) até o Acordo de Paris (AP)

Em 1988, a Organização Mundial Meteorológica e o Programa das Nações Unidas sobre Meio Ambiente criaram o Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (PIMC), um centro de pesquisa e de apoio científico sobre o tema localizado em Genebra (Suíça). Com isso, os relatórios produzidos pelo PIMC servem de referência para Estados e para a comunidade internacional como um todo na compreensão das causas humanas para o aquecimento global e como ele afeta a produção de alimentos, a biodiversidade e a saúde humana. Foram os estudos compilados pelo PIMC, que conduziram à comprovação não apenas de que os GEEs de fonte humana, em especial, a partir da 2ª Revolução Industrial, meados do século XIX, veem aumentando a temperatura média global, mas que tal aumento é causa direta da diminuição da biodiversidade, de grandes desastres ambientais, da limitação para produção de alimentos, impondo inúmeros desafios à saúde humana.

Em 1992, na cidade do Rio de Janeiro, se realizou a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMD) e um de seus resultados foi a celebração da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (CQNUMC).

A CQNUMC é o resultado de um mínimo denominador comum diplomático, ou seja, os temas que à época encontraram o consenso necessário para serem escritas no tratado. Porém, alguns dos temas precisariam de posterior aprofundamento e complementação. Para tanto, a convenção não só é dotada de uma secretaria permanente, que fica em Bonn (Alemanha), mas os Estados Partes são obrigados a se reunirem periodicamente nas chamadas Conferências dos Estados Partes (COPs) a fim de buscar novos acordos, chamados de protocolos ou acordos, que avancem sobre os temas inconclusos. Por isso dois protocolos foram adicionados à CQNUMC: o Protocolo de Quioto (1997) e o Acordo de Paris (2015). De forma resumida os principais objetivos em cada um desses acordos são os seguintes:

¹Global Forest Resources Assessment 2000 (FRA 2000)

² 61% conforme o Serviço Florestal Brasileiro (SFB) e 66% pela Embrapa Territorial (2016).

CQNUMC/92	Reduzir as emissões humanas de dióxido de carbono e de gases de efeito estufa (GEEs), voltando a seus níveis de 1990
PROTCOLO DE QUIOTO/97	Assegurar as emissões humanas de certos GEEs sejam reduzidas em pelo menos 5% abaixo dos níveis de 1990 no período de compromisso de 2008 a 2012. Em 2010, esse período foi postergado até 2020. O seu foco estava nos compromissos das Economias Desenvolvidas e Economias de Transição (do socialismo para economia de mercado) diante da poluição urbana e industrial.
ACORDO DE PARIS/15	Manter o aumento da temperatura média global abaixo de 2°C em relação aos níveis pré-industriais e limitar esse aumento da temperatura a 1,5°C em relação aos níveis pré-industriais. A partir da segunda metade desse século, neutralizar as emissões humanas de GEEs, compensando-as com medidas de contenção. O seu foco está nos compromissos de todas economias diante de toda poluição atmosférica de causa antrópica.

Climáticas (PIMC) até o Acordo de Paris (AP)

O AP e as Mudanças Climáticas

A partir do AP, as metas passaram a se colocar para todos os Estados Partes, a partir de compromissos individualmente apresentados: as Contribuições Nacionalmente Determinadas (CNDs).

O Brasil, por exemplo, em 2020, assumiu os seguintes compromissos em suas CNDs:

Redução de 37% das emissões líquidas totais de GEEs até 2025;

Redução de 43% das emissões líquidas totais de GEEs até 2030;

Neutralização em 2060.

É importante ressaltar, no entanto, que o AP permite estratégias e metas (i) em níveis inferiores ao nacional, no nível subnacional e/ou local (Art. 7º, §2º do AP) e (ii) pelo setor privado (Art. 6º, §8º, “b” do AP). Por isso muitos estados e municípios brasileiros, assim como empresas brasileiras e multinacionais com estabelecimento no Brasil estão adotando as suas metas e implementando as suas estratégias, com certa autonomia do

plano estatal nacional.

Entre as estratégias desenhadas a partir desses acordos, encontram-se: realização de inventários de GEEs para identificar a sua quantidade e origem; incentivos para adoção de matrizes energéticas renováveis; novos padrões para mitigação de poluição atmosférica industrial; incentivo ao manejo sustentável de florestas, sua preservação e reflorestamento; adoção de novas tecnologias para transporte; etc. Tais estratégias podem ser objeto de financiamento público por economias desenvolvidas, ou financiamento com instrumentos de mercado, o chamado “mercado de carbono”.

Segundo o Art. 5º do Acordo de Paris,

1. As Partes deverão adotar medidas para conservar e fortalecer, conforme o caso, sumidouros e reservatórios de gases de efeito estufa, como referido no Artigo 4º, parágrafo 1º(d) da Convenção, incluindo florestas.

2. As Partes são encorajadas a adotar medidas para implementar e apoiar, inclusive por meio de pagamentos por resultados, o marco existente conforme estipulado em orientações e decisões afins já acordadas sob a Convenção para: abordagens de políticas e incentivos positivos para atividades relacionadas a redução de emissões por desmatamento e degradação florestal, e o papel da conservação, do manejo sustentável de florestas e aumento dos estoques de carbono florestal nos países em desenvolvimento; e abordagens de políticas alternativas, tais como abordagens conjuntas de mitigação e adaptação para o manejo integral e sustentável de florestas, reafirmando ao mesmo tempo a importância de incentivar, conforme o caso, os benefícios não relacionados com carbono associados a tais abordagens.

(grifos nossos)

Já segundo o Art. 6º, §§4º e 5º do Acordo de Paris,

4. Fica estabelecido um mecanismo para contribuir para a mitigação de emissões de gases de efeito estufa e apoiar o desenvolvimento sustentável, que funcionará sob a autoridade e orientação da Conferência das Partes na qualidade de reunião das Partes deste Acordo, que poderá ser utilizado pelas Partes a título voluntário. O mecanismo será supervisionado por um órgão designado pela Conferência das Partes na qualidade de reunião das Partes deste Acordo e terá como objetivos:

(a) Promover a mitigação de emissões de gases de efeito estufa, fomentando ao mesmo tempo o desenvolvimento sustentável;

(b) Incentivar e facilitar a participação na mitigação de emissões de gases de efeito estufa de entidades públicas e privadas autorizadas por uma Parte;

(c) Contribuir para a redução dos níveis de emissões na Parte anfitriã, que se beneficiará das atividades de mitigação pelas quais se atingirão resultados de reduções de emissões que poderão também ser utilizadas por outra Parte para cumprir sua contribuição nacionalmente determinada; e

(d) Alcançar uma mitigação geral das emissões globais.

5. Reduções de emissões resultantes do mecanismo a que se refere o parágrafo 4º deste Artigo não deverão ser utilizadas para demonstrar o cumprimento da contribuição nacionalmente determinada da Parte anfitriã, se utilizadas por outra Parte para demonstrar o cumprimento de sua contribuição nacionalmente determinada.

(grifos nossos)

Com o AP, o Brasil assume um conjunto de responsabilidades muito mais amplo ao mesmo tempo que pode alavancar recursos e apresentar “produtos” para o MDS como as CAR.

No plano interno temos três leis que organizam essa estratégia: (i) a Lei Federal nº 12.187, de 2009 (Lei da Política Nacional sobre Mudança do Clima - PNMC); (ii) o Código Florestal; (iii) Lei de Serviços Ambientais.

Entre os objetivos da PNMC (Art. 4º) encontram-se os de estimular a conservação e recuperação de recursos ambientais, o reflorestamento, a consolidação e ampliação de áreas naturais legalmente protegidas e o estabelecimento de um Mercado Brasileiro de Redução de Emissões. Tais objetivos vão ao encontro do que as duas outras legislações mencionadas preveem.

Para a efetivação da PNMC, criou-se o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima (FNMC). Ele foi regulamentado pelo Decreto 9.578, de 2018, estando vinculado ao Ministério do Meio Ambiente. A maior parte dos seus recursos advém das participações que a União recebe pelos direitos de exploração de petróleo e gás natural. Tais recursos são destinados para inúmeras atividades afetas (Art. 7º, Decreto 9.578, de 2018), entre as quais, aquelas que dialogam com o tema tratado: (i) desenvolvimento de sistemas agroflorestais; (ii) projetos de redução de emissões de carbono pelo desmatamento e pela degradação florestal, com prioridade para áreas naturais ameaçadas de destruição e relevantes para estratégias de conservação da biodiversidade.

O tratamento internacional das florestas

Da Declaração sobre Florestas (1992) ao REDD+

Não há um regime jurídico exclusivo sobre florestas no plano internacional, ao contrário das Mudanças Climáticas. O que há é conjunto de tratados e de instituições internacionais.

No plano internacional, a primeira referência se deu na CNUMD, em 1992, quando se estabeleceu a “Declaração sobre Florestas”, um texto não obrigatório sobre a necessidade de se preservar tal recurso natural, incentivar o seu manejo sustentável, mas o reconhecendo sob a soberania territorial dos respectivos Estados.

A CQNUMC, mesmo não tratando diretamente sobre a questão das florestas, acabou incorporando este tema em sua agenda de trabalho ao se avançar sobre causas não-industriais da poluição atmosférica, em especial, aquela resultante do desmatamento e da degradação florestal. Em 2005, durante a COP 11, realizada em Montreal (Canadá), a Coalizão das Nações detentoras de Florestas Tropicais, articulada pelos governos de Papua Nova Guiné, da Costa Rica e a Universidade de Columbia (Estados Unidos), levou o conceito de Redução de Emissões por Desmatamento (“RED”) para a agenda climá-

⁹Declaração sobre os Princípios para um Consenso Global a Respeito do Manejo, Conservação e o Desenvolvimento Sustentável e todos os Tipos de Florestas, de 1992

tica. Em 2015, via AP, tal conceito foi rearticulado no chamado Redução de Emissões por Desmatamento, Degradação, Conservação e Gestão Sustentável, com o Aumento de Estoque Florestal de Países em Desenvolvimento (“REDD +”). Isto é, um amplo conjunto de políticas florestais em países em desenvolvimento, envolvendo (i) combate ao desmatamento, (ii) combate à degradação florestal, (iii) estímulo à conservação e à gestão de florestas e (iv) aumento das reservas florestais, passariam a ser suscetíveis de financiamento voluntário por países desenvolvidos, quanto a programas de compensação de emissões de GEEs, o MDS.

Quanto ao MDS, a sua regulamentação ainda está pendente por parte da COP, em compasso de espera sobre os resultados a serem alcançados em novembro desse ano (2021) no encontro em Glasgow (Escócia).

Parcerias Internacionais com o Brasil para a Florestas

O Brasil já possui uma ampla experiência com parcerias internacionais para gestão florestal, com destaque para o Fundo Amazônia, criado em 2008 pelo Decreto nº 6.527, composto de doações, em especial de economias desenvolvidas, e gerido pelo Bando Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Com esses recursos se promove o financiamento não-reembolsável em ações de prevenção, monitoramento e combate ao desmatamento e de promoção da conservação e do uso sustentável da Amazônia Legal.

O regime jurídico interno das florestas

O Plano Geral do Regime Jurídico

O regime jurídico nacional aplicável às Florestas Brasileiras é amplo e difuso, mas para fins do presente artigo o apresentaremos no que diz respeito à sua fonte ou sua amplitude temática, ademais não incluiremos eventuais legislações regionais ou locais.

No primeiro critério temos normas constitucionais e infraconstitucionais, podendo estas se dar em forma de lei ou atos administrativos. A Constituição Federal, de 1988 (CF/88) apresenta, em seu Art. 225, §4º, como patrimônio nacional a Mata Atlântica, a Floresta Amazônica e o Pantanal, os dois últimos em sua presença no território nacional, cabendo a regulamentação por lei das respectivas áreas florestais desses biomas. Desses, a Mata Atlântica possui uma regulamentação legal própria, a Lei 11.428, de 2006 (“A Lei da Mata Atlântica - LMA”).

Em termos de amplitude, no âmbito legal, as Florestas Brasileiras estão todas sob o Código Florestal, cuja regulamentação por meio de decretos é condicionada ao tema.

Conforme o Censo Agropecuário, de 2017, o Brasil tem pouco mais de 5 milhões de estabelecimentos agropecuários, que ocupam uma área total de cerca de 351 milhões de ha, ou seja, cerca de 41% da área total do País. Desse total, a área efetivamente cultivada é

de quase 66 milhões ha. (Embrapa Territorial, 2016), não considerando a área dedicada exclusivamente para pastagem. Considerando as áreas naturais não submetidas ao domínio privado, além das áreas preservadas e conservadas sob domínio privado, o País conserva pouco mais de 66% de sua área total (Embrapa Territorial, 2016), um pouco mais de 560 milhões de ha.

Quanto à distribuição desses estabelecimentos por área, a concentração de terras acaba ganhando destaque. Na categoria com mais de mil hectares, são pouco mais de 50 mil estabelecimentos, que ocupam quase 170 milhões de ha. Já as propriedades pequenas, com até 10 hectares, são cerca de metade do total de estabelecimentos (com pouco mais de 2,5 milhões) em quase 8 milhões de ha., além de 77 mil estabelecimentos agropecuários sem área (em geral destinados a atividades extrativistas).

Conforme dados da NASA (2017), o total de área cultivada no Planeta Terra é de 1,87 bilhão de ha., em termos proporcionais o Brasil é o sétimo país em ocupação de área agricultável de seu território, com 7,6%.

Mata Atlântica

A Mata Atlântica está presente em cerca de 15% do território brasileiro, compreendendo 17 estados, entretanto, apenas 12,4% da floresta persiste. Tal nível de devastação é consequência do desenvolvimento histórico do País ao longo do seu litoral. Por isso em sua área de presença original reside 72% das pessoas do Brasil, representando 70% do Produto Interno Bruto (PIB) nacional. Ao mesmo tempo é importante destacar que a Mata Atlântica possui uma biodiversidade superior à da Floresta Amazônica, colocando-a como um dos biomas mais biodiversos do mundo.

A Lei da Mata Atlântica estabelece o regime jurídico especial desse bioma para sua conservação, regeneração, proteção e preservação. A referida lei estabelece tanto normas para o bioma como um todo (Arts. 8º ao 19 da Lei da Mata Atlântica), quanto para os seus diferentes estágios de qualidade (Art. 20 ao 32 da Lei da Mata Atlântica).

Ademais, a Lei da Mata Atlântica estimula a criação pelo Poder Público de incentivos econômicos e creditícios para o seu desenvolvimento sustentável. Inclusive, estabeleceu a criação do Fundo de Restauração do Bioma da Mata Atlântica (Art. 38, da Lei da Mata Atlântica), que até hoje não foi instalado por falta de regulamentação.

É importante ressaltar que estão em juízo diversas ações sobre a incompatibilidade entre o Código Florestal e a Lei da Mata Atlântica, em especial no que diz respeito à regularização de áreas consolidadas (i.e., atividades e construções humanas irregulares

⁴No Senado Federal há o PL 1.459, de 2019, de iniciativa do Senador Jorge Kajuru (PSB-GO) para estabelecer uma legislação protetiva do Cerrado, ao passo que na Câmara dos Deputados há o PL 9950/18, de autoria dos Deputados Federais Alessandro Molon (PSB-RJ), Célio Studart (PV_CE), Rosa Neide (PT-MT) et al., para a proteção do Pantanal. A Lei Federal 5.173, de 1966, que regula a Amazônia Legal, não tem como escopo a proteção, manejo, conservação e uso sustentável a Floresta Amazônica brasileira, por isso não será considerada, bem como da Lei Federal nº 11.952, de 2009, que discorre sobre a regularização fundiária da Amazônia Legal, mas não lida diretamente com a agenda ambiental.

⁵Estabelecimento agropecuário é toda unidade de produção ou exploração dedicada, total ou parcialmente, a atividades agropecuárias, florestais ou aquícolas, independentemente de seu tamanho, de sua forma jurídica (se pertence a um produtor, a vários produtores, a uma empresa, a um conjunto de empresas), ou de sua localização (área urbana ou rural), tendo como objetivo a produção, seja para venda (comercialização da produção), seja para subsistência (sustento do produtor ou de sua família)(IBGE, 2017).

à luz da legislação anterior, sobre áreas de preservação anteriores ao ano de 2008), o que não é permitido pela Lei da Mata Atlântica.

A Cota de Reserva Ambiental (CRA)

Em 2001, pela Medida Provisória 2.166-67, inseriu no antigo Código Florestal (Lei Federal 4771, de 1965), o instituto da “Cota de Reserva Florestal” (CRF). Contudo, a CRF nunca chegou a ser regulamentada e operacionalizada. Mas foi a partir deste instituto que o novo Código Florestal criou a CRA, mas cuja regulamentação só ocorreu em 2018, por meio do Decreto nº 9.640.

Ela é um título nominativo representativo de área com vegetação nativa, existente ou em processo de recuperação (por regeneração, expansão natural ou reflorestamento de espécies nativas), que representa um excedente de cobertura vegetal nativa em dado imóvel privado rural. Tal excedente corresponde (i) à área de Reserva Legal (RL) instituída voluntariamente sobre a vegetação que exceder os percentuais mínimos legais, com algumas especificadas para a Amazônia Legal (ii) protegida na forma de Reserva Particular do Patrimônio Natural (RPPN), desde que não se sobreponha à RL mínima exigida por lei; (iii) e àquela existente em propriedade rural localizada no interior de Unidade de Conservação de domínio público que ainda não tenha sido desapropriada. Basicamente, cada um hectare dessas áreas excedentes corresponderá a uma CRA. Ademais, a CRA incorpora tanto (i) a área com vegetação nativa primária, quanto (ii) aquela com vegetação secundária (a) qualquer estágio de regeneração ou recomposição ou (b) de recomposição mediante reflorestamento com espécies nativas (Art. 46 do Código Florestal).

A CRA é considerada uma servidão ambiental, ou seja, um ato jurídico voluntário, feito por instrumento público ou particular ou por termo administrativo firmado perante órgão integrante do Sisnama (Sistema Nacional do Meio Ambiente), com o intuito de limitar o uso de toda a sua propriedade ou de parte dela para preservar, conservar ou recuperar os recursos ambientais existentes, instituindo servidão ambiental.

Tal título é emitido pelo Serviço Florestal Brasileiro (SFB), mediante requerimento do proprietário, após inclusão do imóvel no CAR e laudo comprobatório emitido pelo próprio órgão ambiental ou por entidade credenciada.

Para tanto o SFB gerencia o Sistema de Cadastro Ambiental Rural (SISCAR), no qual o proprietário fará o requerimento de registro da CAR após ter realizado o Cadastro Rural Ambiental (CAR) em órgão estadual competente (Art. 8º, do Decreto 9.640/18).

Como título ao qual se atribui um valor econômico, a CRA pode ser transferida, onerosa ou gratuitamente, à pessoa física ou jurídica de direito público ou privado, por meio de termo de transferência assinado pelo requerente ou pelo titular da CRA e pelo adquirente. (Art. 17 do Decreto 9.640/18). Nesse sentido, ela pode (i) ser usada para fins de compensação pelos proprietários de imóveis rurais que, até 22 de julho de 2008, detinham áreas de reserva legal em extensão inferior àquela estabelecida no art. 12 da Lei 12.651, de 2012, em déficit de RL (Art. 19 do Decreto 9.640/18) e (ii) ser utilizada como pagamento ou incentivo por serviços ambientais (e.g., retenção de GEEs) (§9º, Art. 4º do Decreto 9.640/18). Neste caso, inclusive, se prevê a possibilidade de transcrição em

⁴ 1º Índia (60%); 2º Estados Unidos (18,3%); 3º China (17,7%); 4º Argentina (14,4%); 5º Cazaquistão (9,6%); 6º Rússia (9,6%).

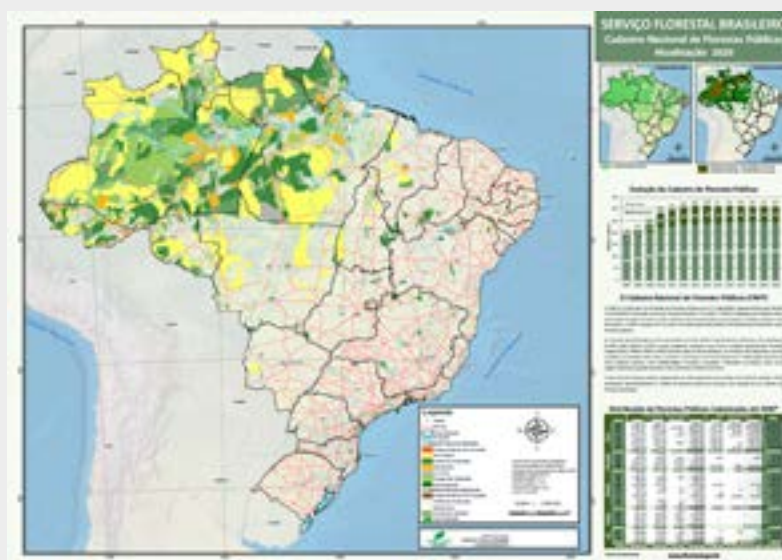
bolsas de mercadorias de âmbito nacional ou em sistemas de registro e de liquidação financeira de ativos autorizados pelo Banco Central do Brasil.

Em primeiro lugar, é importante ressaltar que o adquirente da CRA para fins de compensação deve se inscrever no Programa de Regularização Ambiental (PRA), possível de ter sido feito até 31 de dezembro de 2020 (§4º do Art. 29 do Código Florestal). Além disso, o Supremo Tribunal Federal, pela Ação Direta de Constitucionalidade 42, decidiu que a compensação não seja feita apenas no mesmo bioma, como prevê expressamente o Código Florestal, mas em área com “identidade ecológica”, um conceito ainda em debate para melhor definição.

Retomando o tema do uso da CRA para fins de contrapartida para serviços ambientais, temos a já mencionada Lei de Serviços Ambientais, que estabeleceu a Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais (PNPSA). Tal lei ampliou e pormenorizou, no seu Art. 2º, o conceito de serviços ambientais dividindo-o em dois gêneros: (i) serviços sistêmicos (com as espécies de provisão, suporte, regulação e cultural); (ii) serviços ambientais. O último é possível de relações de natureza econômica, definindo-se como pagamento por serviços ambientais a transação de natureza voluntária, mediante a qual um pagador de serviços ambientais transfere a um provedor desses serviços recursos financeiros ou outra forma de remuneração, nas condições acertadas, respeitadas as disposições legais e regulamentares pertinentes (Art. 2º, IV).

Entre as modalidades de pagamento encontra-se a CRA. Porém, ela vai além ao reconhecer os serviços ambientais de Áreas de Proteção Permanente (APPs) e das RLs como suscetíveis de remuneração, como será visto no item 4, d.

As Florestas Públicas



A Lei Federal nº 11.284, de 2006 (Lei das Florestas Públicas), estabeleceu (i) o SFB, (ii) o Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal (FNDF) e (iii) a regulamentação da gestão de florestas públicas para produção sustentável.

No que concerne à última referência, as florestas públicas são legalmente definidas como florestas, naturais ou plantadas, localizadas nos diversos biomas brasileiros, em bens sob o domínio da União, dos Estados, dos Municípios, do Distrito Federal ou

das entidades da administração indireta (Art. 3º, I da Lei das Florestas Públicas). Mais adiante ela discorre sobre a diferença entre recursos florestais (i.e., os elementos ou características de determinada floresta, potencial ou efetivamente geradores de produtos ou serviços), serviços florestais (turismo e outras ações ou benefícios decorrentes do manejo e conservação da floresta, não caracterizados como produtos florestais) e manejo florestal (administração da floresta para a obtenção de benefícios econômicos, sociais e ambientais, respeitando-se os mecanismos de sustentação do ecossistema objeto do manejo e considerando-se, cumulativa ou alternativamente, a utilização de múltiplas espécies madeireiras, de múltiplos produtos e subprodutos não madeireiros, bem como a utilização de outros bens e serviços de natureza florestal). As florestas públicas podem ser estabelecidas por qualquer um dos entes federativos e poderão ser geridas diretamente pelo Poder Pública (Art. 5º, da Lei de Florestas Públicas) ou podem ser delegadas à gestão por comunidades locais (Art. 6º, da Lei de Florestas Públicas) ou por entes privados (Art. 7º, da Lei de Florestas Públicas) via concessão florestal (i.e., a delegação onerosa, feita pelo poder concedente, do direito de praticar manejo florestal sustentável para exploração de produtos e serviços numa unidade de manejo, mediante licitação, à pessoa jurídica, em consórcio ou não, que atenda às exigências do respectivo edital de licitação e demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco).

Conforme dados do SFB, em 2018, havia pouco mais de 300 milhões de hectares de Florestas Públicas Federais, Estaduais, Municipais e do Distrito Federal, localizadas nos diferentes biomas brasileiros e regiões do País, representando 36,3% do território nacional. Tais florestas representavam 62,46% do total de cobertura vegetal do País. Já em termos de bioma, a Amazônia concentra pouco mais de 90% do total de Florestas Públicas cadastradas, cabendo o segundo lugar ao Cerrado.

Em termos de concessão, no âmbito federal, há 18 florestas públicas (“florestas nacionais”), com cerca de 1 milhão de hectares no total, distribuídas no Pará e em Rondônia. Já no âmbito estadual, há 9 florestas públicas concedidas com quase 500 mil hectares. Logo, é possível perceber que este número está muito aquém do potencial, visto que o total de área concedida não ultrapassa 2% do total de Florestas Públicas.

A CRA, os Serviços Ambientais e o AP

Retomando a discussão do item 3.a. e do 4.b., a relação entre a CRA, os Serviços Ambientais e o AP está nos programas do REDD+ e, possivelmente, no MDS.

Como mencionado, o AP inclui definitivamente a agenda florestal no quadro das Mudanças Climáticas. Com isso atividades florestais que causam a emissão de GEEs e as respectivas atividades florestais que permitam a redução e a contenção dessas emissões passam a estar no escopo da cooperação internacional climática.

Vejamos, em primeiro lugar, a relação da CRA com o AP. Ao reconhecer não só as áreas com vegetação nativa primária, mas também aquelas com vegetação secundária, independentemente do estágio de regeneração ou recomposição e as de recomposição

⁷Os proprietários de imóveis rurais localizados na área da Amazônia Legal que possuam índice de reserva legal maior que cinquenta por cento de cobertura florestal e não tenham realizado a supressão da vegetação nos percentuais previstos pela legislação em vigor à época poderão utilizar a área excedente de reserva legal para fins de emissão da CRA (Art. 4º, §2º do Decreto 9640/18)

⁸As demais são (i) pagamento direto, monetário ou não monetário; (ii) prestação de melhorias sociais a comunidades rurais e urbanas; (iii) compensação vinculada a certificado de redução de emissões por desmatamento e degradação; (iv) títulos verdes (green bonds); (v) comodato; (vi) demais modalidades estabelecidas pelo órgão gestor do Programa Nacional de Serviços Ambientais (Art. 3º da Lei de Serviços Ambientais).

⁹ CNFP, 2018

mediante reflorestamento com espécies nativas, o Código Florestal alinha a CRA ao escopo do REDD+.

Vejamos agora a relação entre os Serviços Ambientais e o AP. Além do CRA ser considerado uma das modalidades de serviços ambientais suscetível de remuneração, encontram-se também, na Lei de Serviços Ambientais, a compensação vinculada a certificado de redução de emissões por desmatamento e degradação e os títulos verdes (green bonds).

Os certificados de redução de emissões por desmatamento e degradação são, em grande medida, o conceito de REDD+ inserido na legislação brasileira. A Lei de Serviços Ambientais, nesse caso, acabou expandindo o tipo de área florestal que pode ter os seus serviços ambientais compensados financeiramente: incluíram-se tanto as APPs, quanto as RLs. Isto é, o proprietário de um imóvel rural pode agora financiar a conservação, e a regeneração ou melhoria florestal de muitas formas.

Já os títulos verdes são títulos de dívida emitidos no mercado de capitais cuja emissão deve gerar um impacto socioambiental positivo a partir de dados critérios sociais e ambientais durante certo lapso de tempo, tendo o respaldo de uma instituição certificadora que fica responsável por avaliações periódicas. Uma interface entre a questão florestal e os títulos verdes pode ser encontrada no PL 2.646/2020, que traz tanto a possibilidade de projetos de infraestrutura em unidades de conservação ambiental serem elegíveis a debêntures de infraestrutura, quanto o incentivo fiscal se tais debêntures tiverem lastro em projetos de desenvolvimento sustentável (i.e., títulos verdes).

Com isso, temos títulos que podem vir a ser objeto de transação não só nacional, mas também internacional, ampliando as possibilidades de incentivos econômicos à conservação, regeneração ou melhoria da cobertura vegetal brasileira, esteja ela sob titularidade privada ou pública.

Conclusão

Como vimos, as Florestas Brasileiras apesar de não possuírem um regime jurídico interno geral, tampouco um regime jurídico internacional nos mesmos moldes, não estão em um espaço de anomia. Muito pelo contrário, há uma pluralidade de leis e regulamentos que já trazem um arcabouço satisfatório para que possamos transformar o potencial florestal brasileiro em desenvolvimento econômico e social de forma sustentável.

Há, no entanto, alguns desafios que precisam ser ultrapassados, na esfera normativa e na esfera das políticas públicas. Para tantos elaboramos os seguintes quadros, no qual excluímos o Distrito Federal:

¹⁰ <https://www.florestal.gov.br/documentos/publicacoes/4207-paof-2020/file>, acesso em 02.08.21

¹¹ <https://snif.florestal.gov.br/pt-br/concessao-florestal/436-painel-interativo-4a?tipo=tableau&modal=1>, acessado em 02.08.2021

PLANO NORMATIVO	UNIÃO	ESTADOS	MUNICÍPIOS
CÓDIGO FLORESTAL	Regulamentação, pelo SFB, da CRA	Regulamentar (i) o PRA e (ii) as APPs e RLs	Regulamentar (i) o PRA e (ii) as APPs e RLs
LEI DE SERVIÇOS AMBIENTAIS	Regulamentação do Programa Federal de Pagamento por Serviços Ambientais Regulamentação de Serviços Ambientais na Mata Atlântica	Regulamentar os Programas Estaduais de Pagamento por Serviços Ambientais	Regulamentar os Programas Municipais de Pagamento por Serviços Ambientais
LEI DAS FLORESTAS PÚBLICAS	Regulamentação do conceito de Serviço Florestal como Serviço Ambiental	Promulgar Leis Estaduais de Florestas Públicas	Promulgar Leis Municipais de Florestas Públicas
MDS	Regulamentar o MDS no âmbito da COP		

POLÍTICAS PÚBLICAS	UNIÃO	ESTADOS	MUNICÍPIOS
CÓDIGO FLORESTAL	Fomento a Sistemas Agroflorestais Estruturar quadros técnicos	Fomento a Sistemas Agroflorestais Estruturar quadros técnicos	Fomento a Sistemas Agroflorestais Estruturar quadros técnicos
REDD+	Articular Projetos Estruturar quadros técnicos Fomento a Sistemas Agroflorestais	Articular Projetos Estruturar quadros técnicos Fomento a Sistemas Agroflorestais	Articular Projetos Estruturar quadros técnicos Fomento a Sistemas Agroflorestais
LEI DAS FLORESTAS PÚBLICAS	Concessão de Florestas Públicas	Concessão de Florestas Públicas	Concessão de Florestas Públicas
DIPLOMACIA AMBIENTAL	Retomar o protagonismo brasileiro nessa agenda		

Nesta primeira dimensão, ficou evidente, ao longo do presente artigo, a morosidade nacional em termos de regulamentação. Por exemplo, entre o Código Florestal e a regulamentação da CRA foram seis anos e até o presente momento não há a regulamentação pelo SFB para que a CRA se torne operacionalizável, em especial no mercado de capitais. Além da morosidade da regulamentação no âmbito federal, há também a morosidade no âmbito estadual, como é o caso do Código Florestal. Por exemplo, no que diz respeito aos seus programas de regularização ambiental o Relatório de 2020 da “Climate Policy Initiative”, em parceria com a PUC-Rio, mostra que 14 estados ainda não regulamentaram os seus programas de regularização fundiária.

Na segunda, há muito o que se avançar em termos de políticas públicas. Tanto a União, quanto Estados e Municípios possuem um acervo de Florestas Públicas, que poderiam ser concedidas, como desenvolver estratégias de REDD+ para unidades de conservação sob suas respectivas competências. Ademais, muitos Estados estão atrasados com o processo de registro do CAR, o que impede a inscrição das CRAs. Alguns não possuem quadros técnicos suficientes ou possuem amplas áreas territoriais com sobreposição de terras públicas e áreas indígenas, uma realidade em especial dos estados da Amazônia Legal.

Portanto, temos um amplo conjunto de desafios, muitos deles se encontram no que cha-

mamos de last mile effort, ou seja, as últimas iniciativas, normativas e executivas, necessárias para sua efetividade. Mesmo que as projeções governamentais demonstrem um crescimento do agronegócio brasileiro pelo aumento da produtividade e não sobre a expansão de coberturas florestais (MAPA, 2019), o mercado internacional cada vez mais exigirá a conformidade com rigorosos padrões ambientais.

Sendo assim, a economia internacional caminha para a sua consolidação pela dimensão ambiental e o País possui todas as condições para liderar a Economia Verde.

Referências

Brasil. IBGE: Censo Agropecuário, 2017

Brasil. Ministério do Meio Ambiente: Cadastro Nacional de Florestas Públicas

Brasil. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.

Plano setorial de mitigação e de adaptação às mudanças climáticas para a consolidação de uma economia de baixa emissão de carbono na agricultura: plano ABC (Agricultura de Baixa Emissão de Carbono. Brasília: MAPA, 2012

____ Projeções do Agronegócio 2019/2020 a 2029/2030. Brasília: MAPA, 2019

Chiavari, Joana; Cristina L. Lopes; Julia N. de Araujo. Onde Estamos na Implementação do Código Florestal?. Edição 2020. Rio de Janeiro: Climate Policy Initiative, 2020.

Estados Unidos: NASA. Global Food Security-Support Analysis Data at 30 m

FAO. Global Forest Resources Assessment 2000

LIMA, Rodrigo; NASSAR, André, HARFUCH, Leila; CHIODI, Liciane; ANTONIAZZI, Laura; MOREIRA, Marcelo. Agricultura de Baixo Impacto: Construindo a Economia Verde Brasileira. São Paulo: Ícone, 2012.

MIRANDA, Evaristo. Potência Agrícola e Ambiental: áreas cultivadas no Brasil e no Mundo. Brasília: Embrapa, 2015.

¹² Chiavari, Joana; Cristina L. Lopes; Julia N. de Araujo. Onde Estamos na Implementação do Código Florestal?. Edição 2020. Rio de Janeiro: Climate Policy Initiative, 2020.

