MUDANÇA ÎNSTITUCIONAL: O NOVO CÓDIGO FLORESTAL E A DESCENTRALIZAÇÃO DA POLÍTICA AMBIENTAL

Igor Ferraz da Fonseca* Ana Paula Moreira da Silva**

1 INTRODUCÃO

O *Código Florestal*¹ (CF) é um dos principais instrumentos de organização territorial existentes na política ambiental e sua função é estabelecer o regramento das formas de uso do solo. Assim, há uma expectativa de respeito a estas regras e conformidade dos atores sociais, independentemente da vontade que os atores tenham de estar conformados a elas. A este conjunto de regras e normas chamamos de instituições (STREECK e THELEN, 2005, p. 10). A definição das políticas públicas não depende apenas da disputa de interesses entre indivíduos e grupos, mas é prioritariamente influenciada pelas regras do jogo – ou instituições – que fornecem o ambiente contextual e as regras de interação entre os grupos. Por isso, os contratos e as regras sociais influenciam os processos de decisão em políticas públicas (NORTH, WALLIS e WEINGAST, 2009).

As instituições não são estáticas. As instituições são intrinsecamente dinâmicas, sendo alteradas continuamente (e gradualmente) em seu processo de implementação (STREECK e THELEN, 2005). Dessa forma, as instituições condicionam o comportamento dos agentes, mas este condicionamento não é perfeito, e existe um espaço para que os agentes promovam mudanças na estrutura para que as instituições possam atender aos seus interesses (MAHONEY e THELEN, 2010). É na perspectiva de instituições dinâmicas que se insere o debate sobre o Código Florestal.

O primeiro Código Florestal nasce em 1934 na tentativa de se definir em, objetivamente, bases para regular a exploração do recurso madeireiro (MEDEIROS, 2006). Uma nova versão do código foi formatada em 1965. Esta segunda versão é consequência da sensibilização para a problemática ambiental (MEDEIROS, 2006). Em termos de aplicação prática, o Código Florestal não conseguiu atingir os níveis de proteção ambiental que se propunha; porém, ainda constitui o principal instrumento brasileiro para a manutenção da vegetação natural existente em área privada (SPAROVEK, BENDES e BARRETO, 2010).

Alguns fatos da história ambiental aumentaram a rigidez das normas estabelecidas no Código Florestal, entre eles, as enchentes ocorridas em Santa Catarina no início da década de 1980 e o elevado pico de desmatamento da Amazônia em 1994 (ARAÚJO, 2010). Associada a isto, houve a institucionalização das multas e infrações ao meio ambiente, com a criação da Lei dos Crimes Ambientais (Lei nº 9.605), em 1998, e, recentemente, do Decreto nº 6.514/2008, que altera a lei dos crimes ambientais, e prevê multas claras ao não cumprimento do Código Florestal.

^{*} Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, Instituições e Democracia (Diest) do Ipea.

^{**} Técnica de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea.

^{1.} Para melhor entendimento dos conceitos destacados ao longo deste texto, recomenda-se a leitura do glossário (anexo A).

O aumento dos mecanismos de *enforcement* do Código Florestal acarretou um esforço contínuo de certos grupos sociais em alterar o CF, no sentido de promover uma mudança institucional visando reduzir as restrições à exploração florestal.

A partir desse referencial teórico, este artigo discutirá as potenciais implicações da descentralização da política florestal e da ampliação de atribuições dos órgãos estaduais de meio ambiente, conforme a proposta em vigor no Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 30, de 2011,² que visa instituir um novo Código Florestal. As conclusões apontam que a mudança institucional representada pela aprovação do novo Código Florestal, que apresenta novas regras e define atribuições entre os entes da Federação, pode ter um efeito significativo na dinâmica política regional e local, gerando dúvidas sobre os esforços em prol da sustentabilidade da política florestal.

2 A PROPOSTA DO NOVO CÓDIGO FLORESTAL - PRINCIPAIS MUDANCAS

No atual contexto das discussões ambientais brasileiras, a alteração do Código Florestal atual (Lei nº 4.771/1965) emerge como tema central, ao retornar à pauta do congresso nacional, por meio do Projeto de Lei da Câmara nº 30, de 2011 (PLC nº 30/2011).³ O PLC nº 30/2011 altera o CF ao inserir questões sobre regularização das propriedades rurais, exploração florestal, instrumentos econômicos, e ao propor novos recortes a serem utilizados nos seus dois instrumentos reguladores: as áreas de preservação permanente (APPs) e as áreas de reserva legal (RL).

A proposta atual do PLC nº 30/2011 não altera os valores de proteção legal para as APPs ou para as áreas de RL; porém, insere novos conceitos que influenciam o cálculo final destas áreas. O primeiro se refere ao conceito de área rural consolidada, que busca legalizar os *passivos ambientais* existentes nas APPs e áreas de RL que tenham sido gerados até 22 de julho de 2008. A data remete ao Decreto nº 6.514/2008, que define multas e penalidades ao não cumprimento do Código Florestal. Embora não se permitam novos desmatamentos, a proposta permite a legalização dos passivos ocorridos antes desta data. Assim, a proposta gera falta de isonomia entre aqueles que cumpriram e que não cumpriram a lei no passado, sem nenhuma bonificação para aqueles que a cumpriram (FEARNSIDE, 2010). Além disto, podem ser estimulados novos desmatamentos, uma vez que o sistema de fiscalização é deficiente para a totalidade do território do país.

O segundo conceito refere-se à pequena propriedade rural, que passaria a variar de acordo com o módulo fiscal do município. O módulo fiscal é uma medida considerada para o cálculo do Imposto Territorial Rural (ITR) e é variável no tempo e no espaço. Nos diferentes municípios brasileiros, o módulo fiscal varia de 5 a 110 hectares. Segundo o PLC nº 30/2011, as pequenas propriedades rurais ficariam isentas de recuperação de seus passivos de RL; porém, como o tamanho das pequenas propriedades difere entre os municípios, isto dificulta sua fiscalização. Ao mesmo tempo, todas as bases de dados de imóveis rurais existentes são limitadas em sua qualidade, e as propriedades rurais não possuem localização precisa nestas bases. Em teoria, a resolução destes problemas deveria anteceder a alteração da política florestal brasileira.

O cálculo dos passivos que deixariam de compor área de reserva legal nas propriedades rurais existentes no Brasil foi recentemente realizado pelo Ipea (IPEA, 2011). O estudo avaliou os potenciais passivos de reserva legal existentes caso a proposta seja aprovada, chegando à estimativa de que, num

^{2.} O PLC nº 30/2011 encontra-se em tramitação no Senado Federal, sendo passível de sofrer alterações em seu conteúdo.

^{3.} Na Câmara dos Deputados, a proposta do novo Código Florestal foi designada como Projeto de Lei nº 1.876, de 1999. Após aprovada na Câmara, a proposta seguiu para tramitação no Senado Federal e foi renomeada como Projeto de Lei da Câmara nº 30, de 2011.

cenário otimista, seriam isentos de recuperação de reserva legal 29,6 milhões de hectares, considerando-se apenas a área relativa aos minifúndios e pequenas propriedades. Na prática, isso implica que pelo menos 53% do passivo de reserva legal existente na caatinga e 50% do passivo existente na mata atlântica seriam isentos de recuperação. Em números brutos, o passivo existente na mata atlântica representa uma área maior que toda a área de *unidades de conservação federais* protegidas no bioma, o qual está altamente alterado pela ocupação humana, constituindo, assim, uma área indispensável para conservação e para a recuperação de seus passivos. Outro dado encontrado no estudo diz respeito ao cumprimento dos acordos internacionais do Brasil na Convenção do Clima. Nesse acordo, o Brasil compromete-se, entre suas metas, a reduzir 40% do desmatamento do cerrado e 80% na Amazônia, e tais metas seriam prejudicadas caso a nova proposta de CF se mantenha inalterada.

A aprovação do PLC nº 3.020/11 como substitutivo do atual Código Florestal ocorreu inicialmente em comissão especial da Câmara dos Deputados em julho de 2010. A partir de então, as discussões ao redor do assunto ampliaram-se, uma vez que as proposições inseridas no PLC nº 30/2011 não foram acatadas pela comunidade científica como um todo, que concorda com a necessidade de revisão do Código Florestal, mas acredita que as mudanças sugeridas pela proposta poderiam resultar em prejuízos irreversíveis para a biodiversidade (METZGER *et al.*, 2010; MICHALSKI, NORRIS e PERES, 2010; SBPC, 2011). Ao mesmo tempo, ocorre o apelo dos produtores rurais para retirar suas propriedades da ilegalidade no que se refere à existência de passivos ambientais. O resultado desta discussão é a polarização de opiniões acerca da nova proposta de Código Florestal, baseadas na perspectiva aparentemente dicotômica entre produção agrícola e preservação ambiental.

Finalmente, em maio de 2011, o texto contido no Projeto de Lei (PL) nº 1.876/1999, agora chamado PLC nº 30/2011, é aprovado na Câmara dos Deputados, adensado a duas emendas, de números 186 e 164. A Emenda nº 186 foi uma emenda substitutiva global que agrupa as alterações acatadas pelo plenário. Já a Emenda nº 164 altera o Artigo 8º do PL, permitindo a manutenção de atividades agropecuárias consolidadas em APPs. A Emenda nº 164 também estende aos estados a possibilidade de decidir sobre a supressão da vegetação em APPs (Art. 27, PLC nº 30/2011).

Nesse contexto, e a despeito das múltiplas implicações oriundas da possível aprovação do novo Código Florestal, este artigo discutirá as potenciais implicações da descentralização da política florestal e da ampliação de atribuições dos órgãos estaduais de meio ambiente, conforme a proposta em vigor no PLC nº 30/2011.

3 POSSÍVEIS EFEITOS DA DESCENTRALIZAÇÃO DA POLÍTICA FLORESTAL

Como sustentado pelos defensores da proposta contida no PLC nº 30/2011, o aumento de atribuições dos órgãos estaduais de meio ambiente poderia ser visto como tentativa de fortalecimento do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama), contribuindo, portanto, para o aperfeiçoamento da política florestal. A ideia que sustenta esta proposta parte do pressuposto de que descentralizar a elaboração e a implementação de políticas públicas torna o processo mais eficiente, ágil, democrático e sensível às peculiaridades locais. Entretanto, no que tange ao PLC nº 30/2011, dois argumentos mostram alguns problemas que podem advir do processo de descentralização previsto na nova proposta de Código Florestal.

Em primeiro lugar, a descentralização pode ter o efeito imprevisto de fortalecer elites locais (PORTES e LANDOLT, 2000; RIBOT, 2007; MANOR, 2004; BURSZTYN, 1984). Neste sentido, a sustentabilidade ambiental no nível estadual dependeria do projeto político do Poder Executivo e das peculiaridades do sistema político estadual. Logo, se a diretriz do governante local for a de sobrepujar a sustentabilidade

local aos interesses dos grandes produtores rurais locais, ele terá condições de fazê-lo caso a mudança institucional gerada pelo novo Código Florestal se concretize.

Um segundo ponto mostra que os esforços de descentralização, bem-sucedidos em algumas situações, podem ser negativos quando se expressam em realidades em que a presença do poder público é tímida e até mesmo inexistente. Este é o caso, em muitas localidades do Brasil, por ser um país de dimensões continentais, e, em especial, aplica-se às áreas de fronteira de colonização, como em algumas partes da Amazônia, que são localidades-chave na implementação da política florestal. Ali a ausência do Estado abre espaço para o surgimento de poderes paralelos privados, em certos casos, legitimados pela força de seus protagonistas. A descentralização das atribuições contidas no projeto do novo Código Florestal para estados que não tenham infraestrutura técnica instalada e recursos humanos e financeiros disponíveis para a área ambiental podem ser elementos cruciais para a redução da efetividade da política florestal.

Um exemplo desses pontos é a proposta de descentralizar a atribuição de aprovar a intervenção ou supressão de vegetação nativa em APPs para os estados da Federação.⁴ Há casos recentes de estados que aprovaram leis e medidas ambientalmente brandas, que reduzem a eficácia do Código Florestal (SOUTO, 2009). Caso os interesses locais apontem no sentido de aprovar indiscriminadamente a supressão de vegetação em APPs, isto poderá constituir medida problemática, já que os órgãos estaduais de meio ambiente podem ser mais vulneráveis aos interesses locais que os órgãos federais. Dependendo da orientação do governo estadual, a supressão de vegetação nativa em APPs pode ocorrer sem ser pautada por critérios técnicos, gerando prejuízos ambientais significativos.

Outros exemplos são o cadastro ambiental rural e o programa de regularização ambiental, previstos no projeto de lei do novo Código Florestal (PLC nº 30/2011, capítulo IV, Da regularização ambiental). Segundo o PLC, o produtor rural deve apresentar ao órgão estadual de meio ambiente um croqui de sua propriedade ou posse, informando a porcentagem de área de preservação permanente e reserva legal nela contidas. Em seguida, o órgão estadual deve ratificar a veracidade das informações prestadas pelo proprietário da terra ou possuidor. A ratificação pelo órgão estadual inclui o produtor rural em um programa de regularização ambiental, por meio de um termo de compromisso assinado entre as partes, que constituirá título executivo extrajudicial. Na vigência do termo de compromisso, "o proprietário ou possuidor não poderá ser autuado e serão suspensas as sanções decorrentes de infrações cometidas antes de 22 de julho de 2008, relativas à supressão irregular de vegetação em áreas de Reserva Legal, Áreas de Preservação Permanente e áreas de uso restrito" (PLC nº 30/2011, Art. 33, § 4º).

Do exposto, o órgão ambiental é o responsável por fiscalizar *in loco* as informações sobre áreas de preservação ambiental e reservas legais prestadas pelo proprietário ou possuidor. Além disso, no PLC do novo código, não há nenhuma determinação ao órgão estadual que garanta que este exercerá tais atividades de fiscalização, sendo, assim, uma atribuição facultativa.

Duas implicações podem ser extraídas do exemplo acima. A primeira delas é que o órgão ambiental pode decidir não efetuar essa fiscalização *in loco*, caso este não seja um objetivo do governo estadual. A segunda implicação é que, mesmo que o órgão ambiental decida fiscalizar, não há como garantir a efetividade desta fiscalização quando o órgão ambiental estadual não tiver recursos humanos, recursos financeiros e infraestrutura técnica instalada para a atividade, fatores que são generalizados entre os

^{4.} Essa atribuição pertence ao Poder Executivo federal, conforme o Código Florestal em vigor (Art. 3º § 1º e Art. 4º § 1º da Lei nº 4.771/1965).

órgãos ambientais no Brasil e, em especial, entre os órgãos estaduais e municipais. Ressalte-se que a última implicação é ainda mais crítica, na medida em que boa parte dos estados da Amazônia Legal possui grande extensão territorial e/ou dificuldades de acesso a áreas isoladas, dificultando ainda mais a fiscalização pelos órgãos estaduais. Nestes casos, a descentralização prevista no novo código significa simplesmente uma renúncia à regulação pública do interesse público.

Por fim, os defensores no PLC poderiam argumentar que a proteção ambiental no âmbito estadual deveria ser decidida pelos habitantes locais, que seriam aqueles diretamente afetados pela questão. Em outras palavras, se os habitantes do estado X decidem legalizar o desmatamento, os habitantes do estado Y não seriam diretamente afetados pela decisão dos habitantes de X. Embora a validade deste argumento seja questionável nas diversas áreas de política pública, na área ambiental, ele é inaplicável. Isto ocorre porque grande parte dos ativos ambientais, incluindo as florestas, são bens coletivos, e sua manutenção gera benefícios não só para habitantes de um estado específico, mas para todos os brasileiros. Portanto, a captura de carbono, a preservação da biodiversidade, a qualidade dos recursos hídricos e demais serviços ambientais prestados pelas florestas estão em consonância com os interesses nacionais e globais, extrapolando os interesses locais.

Dessa forma, a descentralização, princípio consagrado na Constituição brasileira de 1988, é elemento que pode contribuir para o aumento da eficácia na execução de políticas públicas. Entretanto, isto não é regra geral e depende, sobretudo, da área de política pública, dos interesses envolvidos e dos recursos disponíveis.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A mudança institucional oriunda da aprovação do novo Código Florestal demonstra a dinâmica institucional, abrindo espaço para esforços de atores e grupos sociais no sentido de readequar as instituições para que estas atendam a seus interesses, que não estão necessariamente alinhados aos interesses coletivos.

A partir da análise dos novos dispositivos de descentralização da política florestal contidos no PLC nº 30/2011, que trata do novo Código Florestal, identifica-se que a transferência de atribuições aos estados da Federação relacionadas às decisões de supressão de vegetação nativa em área de preservação permanente e à gestão do cadastro ambiental rural e do programa de regularização ambiental podem não contribuir, em certos casos, para a promoção da sustentabilidade ambiental em território nacional e para o aperfeiçoamento da política ambiental brasileira.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, S. M. V. G. Origem e principais elementos da legislação de proteção à biodiversidade no Brasil. In: GANEM, R. S. **Conservação da biodiversidade legislação e políticas públicas**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2010.

BURSZTYN, M. **O poder dos donos**: planejamento e clientelismo no Nordeste. Petrópolis: Vozes, 1984. FEARNSIDE, P. M. Código Florestal: as perdas invisíveis. **Ciência Hoje**. v. 46, p. 66-67, 2010.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Código Florestal**: implicações do PL nº 1.876/99 nas áreas de reserva legal. Brasília: Ipea, 2011. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/ portal/images/stories/PDFs/comunicado/110616_comunicadoipea96.pdf>. Acesso em: 11 ago. 2011.

BRASIL. Lei Federal nº 4.771, de 15 de setembro de 1965. Institui o novo Código Florestal. Brasília: Casa Civil, 1965.

MAHONEY, J.; THELEN, K. A Theory of Gradual Institutional Change. *In*: MAHONEY, J.; THELEN, K. (Orgs.). **Explaining institutional change**: ambiguity, agency and power. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

MANOR, J. User committees: a potentially damaging second wave of decentralization? **The European Journal of Development Research**, v. 16, n. 1, p. 192-213, 2004.

MEDEIROS, R. Evolução das tipologias e categorias de áreas protegidas no Brasil. **Ambiente & Sociedade**, v. 1, p. 41-64, 2006.

METZGER, J. P. et al. Brazilian law: full speed in reverse? Science, v. 329, p. 276-277, 2010.

MICHALSKI, F.; NORRIS, D.; PERES, C.A. No return from biodiversity loss. Science, v. 329, p. 1.282, 2010.

NORTH, D; WALLIS, J.; WEINGAST, B. **Violence and social orders**. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

PORTES, A; LANDOLT, P. Social capital: promise and pitfalls of its role in development. **Journal of Latin American Studies**, v. 32, p. 529-547, 2000.

RIBOT, J. Representation, citizenship and the public domain in democratic decentralization. **Society for International Development**, v. 50, n. 1, p. 43-49, 2007.

SBPC – SOCIEDADE BRASILEIRA PARA O PROGRESSO DA CIÊNCIA; ABC – ACADEMIA BRASILEIRA DE CIÊNCIAS. **O Código Florestal e a ciência**: contribuições para o diálogo. Brasília: SBPC, 2011. Disponível em: http://www.abc.org.br/IMG/pdf/doc-547.pdf>. Acesso em: 11 ago. 2011.

SOUTO, L. Código (anti)ambiental de Santa Catarina. Oeco, 24 mar. 2009.

SPAROVEK, G.; BENDES, G.; BARRETO, A. G. P. Brazilian agriculture and environmental legislation: status and future challenges. **Environmental Science Technology**, v. 44, n. 16, p. 6.046-6.053, 2010.

STREECK, W.; THELEN, K. Introduction: institutional change in advanced political economies. In: STREECK, W.; THELEN, K. (Orgs.). **Beyond continuity**: institutional change in advanced political economies. Oxford: Oxford University Press, 2005.

ANEXO A

GLOSSÁRIO: CONCEITOS-CHAVE PARA ENTENDER O CÓDIGO FLORESTAL

Áreas de preservação permanente (APPs): são áreas localizadas na zona rural ou urbana que restringem o uso da terra ao redor de rios, nascentes, lagos ou reservatórios e nos topos de morros (Art. 2º, Lei nº 4.771/1965), bem como nas áreas consideradas vulneráveis e/ou necessárias à proteção pelo poder público (Art. 3º, Lei nº 4.771/1965). No caso das nascentes, os valores de proteção são de 50 metros de vegetação ao redor da nascente e, no caso dos rios, os valores variam de 30 metros, para rios com menos de 10 metros de largura, até 500 metros, para os rios com largura superior a 600 metros.

Código Florestal (CF – Lei nº 4.771/1965): como instituição-chave na definição de regras para o uso do solo e proteção florestal, é um dos principais instrumentos jurídicos da política ambiental brasileira. Atua regulando usos por meio de dois instrumentos principais: as áreas de preservação permanente (APPs) e a reserva legal (RL).

Minifúndios: são as propriedades com menos de um módulo fiscal.

Passivo ambiental: é compreendido como a diferença entre o valor estabelecido por lei (valor teórico) e a porção real protegida na prática (valor real) (IPEA, 2011).

Pequena propriedade rural: é a área explorada pelo proprietário/posseiro e sua família, em que 80% da renda familiar é proveniente da propriedade. Para ser considerada pequena propriedade, sua área não pode ultrapassar 150 hectares na Amazônia legal, 50 ha no polígono das secas ou a leste do meridiano 44° W no Maranhão e 30 ha no restante do país (Art. 1º, § 2º, Lei nº 4.771/1965).

Reserva legal (RL): é a cota florestal em cada propriedade rural cuja utilização é restrita às atividades de exploração sustentável. A RL é de tamanho variável de acordo com o bioma em que está localizada. No bioma amazônico, a porcentagem de proteção é de 80%, no cerrado situado no bioma amazônico, é de 35%, e nos demais biomas, é de 20%. É permitido o cômputo da área de APPs em RL quando o tamanho da área exceder 80% da propriedade na Amazônia, 50% nas demais regiões do país, e 25% na pequena propriedade (Artigo 16, § 6°, Lei nº 4.771/1965).

Unidade de conservação (UC): é um espaço territorial legalmente instituído pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção (Lei nº 9.985/2000).